Évaluation de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance

Rapport final
11 mai 2018

Emploi et Développement social Canada
Employment and Social Development Canada

Canada

Évaluation de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance

Vous pouvez télécharger cette publication en ligne sur le site
canada.ca/publicentre-EDSC.

Ce document est aussi offert sur demande en médias substituts
(gros caractères, braille, audio sur DC, fichiers de texte sur DC, DAISY,
ou accessible PDF) auprès du 1 800 O-Canada (1-800-622-6232).
Si vous utilisez un téléscripteur (ATS), composez le 1-800-926-9105.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2018

Pour des renseignements sur les droits de reproduction :
droitdauteur.copyright@HRSDC-RHDCC.gc.ca

PDF
Nº de cat. : Em20-91/2018F-PDF
ISBN : 978-0-660-26390-8

EDSC
Nº de cat. : SP-1169-05-18F

Table des matières

Table des matières i
Liste des tableaux ii
Liste des figures ii
Liste des abréviations ii
Sommaire iii
Réponse de la direction ix
1. Introduction 1
1.1 Historique et contexte 2
1.2 Changements récents au programme 4
2. Harmonisation du programme 7
2.1 L'itinérance au Canada 7
2.2 Populations de sans-abri 8
2.3 Facteurs contributifs et besoins 12
2.4 Objectif du programme 15
2.5 Harmonisation avec les priorités du gouvernement 15
3. Mise en œuvre du programme 17
3.1 Communication et coordination 17
3.2 Surveillance et production de rapports 18
3.3 Mise en œuvre de l'approche « Logement d'abord » 19
4. Intégration, harmonisation et durabilité du système 22
4.1 Participation des intervenants 23
4.2 Investissements et allocations de financement 25
4.3 Harmonisation avec les priorités 27
4.4 Coordination des programmes et des services 28
4.5 Comprendre l'itinérance 30
5. Contributions à l'augmentation de la stabilité et à la prévention et réduction de l'itinérance 32
5.1 Placements « Logement d'abord » et stabilité du logement 32
5.2 Autonomie et stabilité financières 34
5.3 Prévenir et réduire l'itinérance 35
6. Efficience et économie 36
6.1 Ressources 36
6.2 Observations relatives à l'efficience et à l'économie 37
7. Conclusion 38
7.1 Pertinence 38
7.2 Mise en œuvre 39
7.3 Résultats préliminaires 39
Annexe 1 – Modèle logique du programme 42
Annexe 2 – Questions de l'évaluation 50
Annexe 3 – Méthodes d'évaluation 52

Liste des tableaux

Tableau 1 : Cibles d'allocation de fonds 6
Tableau 2 : Pourcentage de conseils consultatifs communautaires comptant un ou plusieurs représentants par catégorie de membres, selon l'importance du financement communautaire 24
Tableau 3 : Stabilité du logement et sorties avec succès du programme 33
Tableau 4 : Dépenses du programme pour les exercices 2014 à 2015 et 2015 à 2016 37

Liste des figures

Figure 1 : Pourcentage d'utilisateurs chroniques et épisodiques de refuges selon le sexe dans plus de 26 collectivités 9
Figure 2 : Pourcentage d'utilisateurs chronique et épisodiques de refuges selon l'âge dans plus de 26 collectivités 9
Figure 3 : Pourcentage de conseils consultatifs communautaires comptant un ou plusieurs représentants par catégorie de membres. 24
Figure 4 : Proportion du type de refuges offrant des informations au Système National d'Information sur l'Itinérance. 31
Figure 5 : Proportion de disponibilité de lits d'urgence par type de refuge. 31
Figure 6. Délais d'attente pour un placement en hébergement permanent par Logement d'abord. 33

Liste des abréviations

CCC	Conseils consultatifs communautaires
EDSC	Emploi et Développement social Canada
SISA	Système d'information sur les personnes et les familles sans abri
LGBTQ2S	lesbiennes, gais, bisexuels, transgenres, allosexuels, bispirituels
SNII	Système national d'information sur l'itinérance

Sommaire

La Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance est conçue pour prévenir et réduire l'itinérance grâce à l'assistance et le financement directs à des entités communautaires à travers le Canada qui, à leur tour, financent les projets des organismes communautaires locaux. Avec un financement annuel d'environ 100 millions de dollars, ce programme communautaire comporte plusieurs volets. Le programme finance les priorités locales identifiées par les collectivités dans le cadre d'un vaste processus de planification impliquant les conseils consultatifs communautaires. Les collectivités reçoivent également des ressources de divers partenaires pour lutter contre l'itinérance, incluant des subventions importantes des provinces et des territoires.

A compter de l'exercice 2014 à 2015 (du 1 avril au 31 mars), le programme a mis l'accent sur la mise en œuvre d'une approche « Logement d'abord », qui met la priorité sur le logement stable des personnes vivant en situation d'itinérance chronique ou épisodique. Parallèlement, le programme continue de s'attaquer à l'itinérance à court terme ou provisoire au moyen de programmes non reliés à « Logement d'abord ».

L'approche « Logement d'abord » s'accompagne de nombreux effets positifs, tels que la stabilité accrue du logement, la réduction des coûts, l'amélioration du fonctionnement communautaire et la qualité de vie. La structure globale du programme contribue à améliorer l'accessibilité à un toit par les Canadiens aux prises avec l'itinérance. En même temps la structure du programme met l'accent sur la souplesse et les solutions locales en exigeant que les conseils consultatifs communautaires planifient des initiatives locales, qui sont ensuite mises en œuvre par les entités communautaires.

Les questions d'évaluation ont été conçues de manière à permettre l'appréciation des progrès du programme dans son processus de mise en œuvre, notamment dans la communication, la coordination, la surveillance et la production de rapports et le respect des principes de « Logement d'abord », ainsi que les résultats préliminaires, tels que le placement en logement et la stabilité du logement, la stabilité financière et l'autonomie.

Cette évaluation porte sur les deux premières années du cycle de financement pour 2014 à 2019, qui représentent l'adoption officielle de l'approche « Logement d'abord ». Les questions d'évaluation et les méthodes connexes ont été approuvées par le Comité d'évaluation ministériel de l'époque, en janvier 2016. Le programme mis en œuvre dans la province de Québec fonctionne selon un modèle différent et, par conséquent, ne figure pas dans la présente évaluation.

Les principales constatations de l'évaluation indiquent que, dans les limites des ressources disponibles et grâce à un vaste réseau de partenaires, la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance répond à certains des besoins les

plus prioritaires des sans-abri au Canada. La priorité donnée par le programme aux personnes en situation d'itinérance chronique ou épisodique s'accorde avec la nécessité de venir en aide aux utilisateurs constants du réseau de refuges d'urgence. Cette disposition s'accompagne d'une certaine souplesse dans certains domaines de la structure du programme et permet ainsi l'inclusion d'approches externes au programme « Logement d'abord », mais qui relient directement les priorités des collectivités avec celles d'autres populations aux prises avec l'itinérance.

La structure de fonctionnement du programme met en lumière plusieurs facteurs contributifs au phénomène de l'itinérance et d'autres problèmes connexes, notamment en soutenant les approches visant à s'attaquer aux obstacles systémiques et sociétaux au logement, la prestation de services d'aide au logement, et l'accès aux services sociaux et de santé au sein des collectivités. Le problème du manque de logements abordables dans de nombreuses collectivités dépasse la portée de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance et du mandat d'Emploi et Développement social Canada, mais demeure un obstacle considérable à la lutte contre l'itinérance dans les collectivités.

Nécessité du programme

La nécessité d'une stratégie de partenariat qui appuie les efforts intégrés des collectivités en utilisant de nouvelles approches afin de régler les problèmes liés à l'itinérance, qui demeure un problème répandu et continu partout au Canada, s'impose fortement. Au cours de la période allant de 2010 à 2014, on estime que 450 000 Canadiens ont eu recours à un refuge d'urgence.[1] Récemment, il y a eu une réduction du nombre d'utilisateurs de refuges (selon les estimations, il est passé de 156 000 en 2005 à 137 000 en 2014). Cependant, le nombre réel de nuits en refuges d'urgence (« nuitées ») a augmenté de 300 000 au cours de la même période.[2] Cela indique qu'un plus petit groupe de personnes ont recours aux refuges d'urgence pendant des périodes plus longues. Le programme est principalement axé sur les personnes vivant en situation d'itinérance chronique ou épisodique, qui sont les plus grands utilisateurs du réseau de refuges d'urgence.

Des efforts coordonnés et continus ont été déployés au cours des 20 dernières années pour lutter contre l'itinérance au Canada. Cependant, il reste des défis considérables à relever, en particulier en ce qui concerne les personnes vivant en situation d'itinérance chronique ou épisodique et les groupes vulnérables (p. ex. jeunes, femmes et enfants, lesbiennes, gais, bisexuels, transgenres, allosexuels, bispirituels et Autochtones). L'itinérance chronique se rapporte à la situation des sans-abri qui l'ont été depuis six mois ou plus au cours de l'année précédente. L'itinérance épisodique quant à elle se rapporte à la situation des

[1] A. Segaert, Étude nationale sur les refuges : l'utilisation des refuges d'urgence au Canada 2005-2009 (Ottawa, ON : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 2012).
[2] Ibid.

sans-abri ayant connu trois ou plusieurs épisodes d'itinérance au cours de l'année précédente.

L'analyse comparative entre les sexes plus[3] appliquée à l'évaluation actuelle indique que les besoins des groupes sociodémographiques vulnérables sont soutenus dans une certaine mesure par le programme « Logement d'abord ». Par exemple, les femmes représentent 30 % des usagers chroniques ou épisodiques de refuges, et sont à la tête de près de 90 % des familles qui utilisent les refuges d'urgence. Le pourcentage d'enfants usagers chroniques de refuges est de 13 %, ce qui indique une utilisation chronique des refuges par les familles.

En plus du sexe de la personne, c'est le statut d'Autochtone qui constitue l'autre facteur de démarcation par rapport à l'itinérance. L'utilisation des refuges par les femmes autochtones est de 10 % supérieure à celle des femmes non autochtones. La violence au sein du ménage est un précurseur de l'itinérance chez une femme sans abri sur quatre, et les femmes autochtones connaissent les taux les plus élevés de violence fondée sur le sexe au Canada[4] et elles peuvent être plus vulnérables à l'itinérance.

La nouvelle recherche sur l'itinérance chez les lesbiennes, les gais, les bisexuels, les transgenres, les allosexuels et les bispirituels indique une surreprésentation des personnes LGBTQ2S chez les jeunes[5]. En outre, cette sous-population d'adultes éprouve des besoins particuliers, comme l'aide au logement, ainsi que le soutien à la toxicomanie, à la santé mentale et au développement de l'identité au moyen d'une approche de soins fondée sur le traumatisme[6].

Mise en œuvre

Selon les données de l'évaluation, la mise en œuvre de l'approche « Logement d'abord » a bien progressé au cours des deux premières années du programme. Plus précisément, l'adhésion croissante aux principes du « Logement d'abord » (c.-à-d. grâce à des notes de fidélité) démontre des améliorations dans la mise en œuvre de cette nouvelle approche. Les 28 collectivités qui se sont autoévaluées relativement au respect des principes de base (voir la section 1.2) et les 8 grandes collectivités qui avaient des objectifs de

---

[3] L'analyse comparative entre les sexes plus est un outil analytique qui sert à évaluer les répercussions potentielles des politiques, des programmes ou des initiatives sur divers ensembles de personnes – femmes, hommes ou autres. Le « plus » reconnaît que celle-ci va au-delà des différences biologiques (sexe) et socioculturelles (genre) et tient également compte de nombreux autres facteurs identitaires, tels que la race, l'origine ethnique, la religion, l'âge et les handicaps mentaux ou physiques.

[4] S. Perreault, La victimisation criminelle au Canada, 2014 (Rapport nº 85-002-X). (Ottawa, ON : Statistique Canada, 2015).

[5] J. Ecker, « Queer, Young, and Homeless: A Review of the Literature », Child & Youth Services 37, no. 4 (2016) : 325 à 361.; I.A. Abramovich, « No Safe Place to Go-LGBTQ Youth Homelessness in Canada: Reviewing the Literature », Canadian Journal of Family and Youth/Le Journal Canadien de Famille et de la Jeunesse 4, nº 1(2012) : 29 à 51.

[6] J. Ecker, LGBTQ2S Adult Housing Needs Assessment (Ottawa, ON : Daybreak Non Profit Housing, 2017).

mise en œuvre au cours de cette période ont affiché une amélioration globale dans le cadre des 14 principes. Les deux principes par rapport auxquels elles affichent les meilleures notes sont le « choix de service » et le « logement intégré ». En revanche, le « coût raisonnable du logement » a obtenu la note la plus basse dans toutes les collectivités en 2014 à 2015 et en 2015 à 2016.

Les facteurs contributifs qui ont facilité la mise en œuvre ont été relevés par des informateurs clés interrogés, et des études de cas ont été menées. Ils comprennent particulièrement ce qui suit : la conception du programme axée sur la planification et la collaboration communautaires, les projets de préparation et le calendrier de transition, la mesure dans laquelle l'approche « Logement d'abord » avait déjà été mise en œuvre dans certaines collectivités et l'acceptation de l'approche « Logement d'abord » dans de nombreuses collectivités.

La communication et la coordination au sein du programme fonctionnent bien à l'échelle individuelle, du programme et de l'organisation. Une partie de cette coordination se produit au niveau du client individuel, comme dans la gestion intensive des cas en collaboration avec les infirmières communautaires, les cliniques et les programmes de congés d'hôpitaux. Dans d'autres cas, la coordination a lieu au niveau du programme. Par exemple, la coordination des programmes d'aide au loyer de la province ou du territoire avec les fonds de logement d'urgence qui sont fournis en totalité ou en partie dans le cadre du financement du programme. De plus, l'évaluation a permis de relever de nombreux exemples de coordination et d'intégration au niveau organisationnel mettant l'accent sur de multiples programmes et services, tels que la collaboration entre les organismes de logement pour les jeunes, les centres pour l'emploi et les organismes de sensibilisation.

De nombreux groupes et unités participent aux différents aspects du programme, ce qui peut poser des défis. Les exigences du programme en matière de surveillance et de production de rapports sont perçues par certaines collectivités comme étant contraignantes, car elles ne correspondent pas aux exigences des autres partenaires. Parmi les autres défis constatés, citons la perception d'une mise en œuvre rapide de l'approche, des objectifs ambitieux et le manque continu de logements abordables dans de nombreuses collectivités. Dans une certaine mesure, ces problèmes sont résolus grâce à l'élaboration ou au maintien de divers mécanismes de communication et de coordination, tels que les réunions des conseils consultatifs communautaires, des courriels, des rapports réguliers dans les délais, des bulletins d'information et des forums sur les pratiques exemplaires.

Résultats préliminaires

À ce stade précoce, le programme a dépassé son objectif de placer 3 000 personnes dans des logements stables à long terme d'ici 2015 à 2016. Les données administratives indiquent que cette année-là, plus de 6 000 personnes ont été placées dans des logements stables. Un tiers (33 %) ont été placées dans un logement permanent dans les 30 jours. Un cinquième (20 %) ont été placées dans les 31 à

60 jours. Dans l'ensemble, environ les trois quarts ont été placées dans les 90 jours (73 %).

En plus du placement en logement, le programme vise à aider les personnes à parvenir à une stabilité du logement. Parmi les personnes qui participaient encore au programme (c.-à-d. qui continuaient de recevoir des services) après six mois, environ 60 % occupaient un logement stable, en 2014 à 2015, et 77 %, en 2015 à 2016. Après six mois, une petite proportion avait quitté le programme avec succès, car ces personnes ont fait preuve de la capacité à conserver un logement stable et ne nécessitaient plus de mesures de soutien et des services intensifs. Les personnes qui avaient quitté le programme avec succès après 6 mois représentaient 19 %, en 2014 à 2015, et 7 %, en 2015 à 2016[7].

Après 12 mois, jalon pour lequel seules des données pour 2015 à 2016 sont disponibles, 41 % des clients de « Logement d'abord » occupaient un logement stable et 43 % avaient quitté le programme avec succès. En plus des premières réalisations rattachées aux projets « Logement d'abord », le programme a également offert un logement à plus de 10 000 clients non associés au programme « Logement d'abord » en 2014 à 2015 et en 2015 à 2016.

Le programme affiche des contributions positives précoces dans ses efforts pour accroître la stabilité financière et l'autonomie des clients sans abri au moyen d'une approche « Logement d'abord » ou d'autres approches non associées à « Logement d'abord ». Par exemple, au cours des deux années évaluées, 4 541 clients soutenus par le programme ont vu leur situation d'emploi s'améliorer, et environ la moitié des clients (49 %) sont passés du chômage à un emploi à temps plein. Au cours de cette même période, 3 401 clients ont commencé un programme de formation professionnelle et 2 566 clients ont commencé un programme d'études. De plus, en 2015 à 2016, 8 % des clients de « Logement d'abord » ont déclaré avoir fait du bénévolat et 13 % ont commencé un programme d'études ou une formation en compétences professionnelles. Autre changement positif important pour les clients de « Logement d'abord » en 2015 à 2016 : près de la moitié des clients (46 %) ont enregistré des changements positifs en matière de participation sociale et un tiers (32 %) ont participé à des programmes et à des services récréatifs ou culturels.

Au vu de ces indications préliminaires de résultats positifs, on s'attend à ce que le programme contribue de façon significative au résultat final escompté, à savoir la prévention et la réduction de l'itinérance au Canada. Les recherches et les évaluations futures continueront de suivre les progrès accomplis par rapport aux résultats tels que le placement en logement, la stabilité du logement au fil du

[7] Un départ réussi du programme signifie l'obtention d'un logement stable au moment du départ; cependant, il n'est pas possible de mesurer la stabilité permanente du logement par la suite. Par conséquent, il faut faire preuve de prudence lorsqu'on suppose que la somme des deux mesures (logement stable dans le cadre du programme + départ réussi du programme) est une mesure tout à fait exacte des personnes occupant un logement stable à un jalon précis (p. ex. six mois, 12 mois).

temps, les départs réussis à la suite du programme ainsi que l'autonomie et la stabilité financières en utilisant les outils nationaux de collecte de données.

Recommandations

À la suite des constatations de l'évaluation, trois recommandations ont été formulées.

1) Accroître la souplesse dans le cadre de « Logement d'abord » afin de permettre la mise en place d'interventions « Logement d'abord » à l'intention d'une plus grande proportion de la population de sans-abri au-delà des catégories d'itinérants épisodique ou chronique.

2) Promouvoir davantage la participation de divers groupes aux conseils consultatifs communautaires, tels que le secteur privé, les services de police et correctionnels, les associations de propriétaires et les personnes ayant vécu une expérience liée à l'itinérance ou qui ont des connaissances expérientielles en la matière.

3) Examiner les exigences de production de rapports afin de réduire le fardeau que doivent assumer les collectivités relativement aux coûts de la collecte d'informations nécessaires à la surveillance et à la mesure du rendement.

Réponse de la direction

Les responsables du programme se réjouissent des constatations de l'évaluation qui soulignent sa pertinence et l'efficacité globale de l'approche communautaire à l'égard de la prévention et de la réduction de l'itinérance au Canada.

Le cycle quinquennal actuel du programme se termine en 2018 à 2019. Dans le cadre de la Stratégie nationale du logement, une somme de 2,2 milliards de dollars sur 10 ans a été annoncée pour la prolongation du programme. D'ici 2021 à 2022, cela doublera presque les investissements réalisés en 2015 à 2016. Le prochain cycle du programme doit débuter le 1er avril 2019.

La nouvelle orientation stratégique du programme est en cours d'élaboration. L'évaluation apporte des éclaircissements sur les domaines particuliers à examiner et à améliorer qui seront bénéfiques au renouvellement du programme et le soutiendront, ainsi que les recommandations du Comité consultatif sur l'itinérance et la collaboration avec les provinces et territoires et les partenaires autochtones.

Recommandations et réponses

1) Accroître la souplesse dans le cadre de « Logement d'abord » afin de permettre la mise en place d'interventions « Logement d'abord » à l'intention d'une plus grande proportion de la population de sans-abri au-delà des catégories d'itinérants épisodique ou chronique.

Le Ministère s'engage à aider les collectivités à relever les défis locaux en matière d'itinérance.

Tous les groupes démographiques (hommes, femmes, jeunes, Autochtones, vétérans, etc.) peuvent être pris en charge actuellement dans le cadre de « Logement d'abord » s'ils répondent à la définition d'itinérance chronique ou épisodique. Toutefois, les exigences d'admissibilité des clients relatives aux services de « Logement d'abord » sont perçues comme restrictives. Par exemple, une tranche de la population vulnérable aux besoins complexes comme les jeunes en fin d'assistanat ou les femmes fuyant la violence conjugale ne se qualifient souvent pas aux interventions du programme « Logement d'abord ». Cette constatation correspond aux propos recueillis tout au long du processus de consultation dirigé par le Comité consultatif sur l'itinérance.

Le renouvellement du programme offre l'occasion d'explorer de meilleures façons de servir les populations vulnérables ayant des besoins complexes qui ne correspondent pas à la définition actuelle d'itinérance chronique et épisodique.

Mesure proposée

- En prévision du prochain cycle du programme (qui doit débuter le 1er avril 2019), le Ministère s'appliquera à offrir plus de flexibilité aux communautés dans l'instauration et la mise en œuvre des stratégies locales de réponse à l'itinérance adaptées aux besoins particuliers des populations vulnérables.

2) Promouvoir davantage la participation de divers groupes aux conseils consultatifs communautaires, tels que le secteur privé, les services de police et correctionnels, les associations de propriétaires et les personnes ayant vécu une expérience liée à l'itinérance ou qui ont des connaissances expérientielles en la matière.

Le Ministère appuie cette recommandation. Bien que les entités communautaires soient responsables de l'administration du financement fédéral (à l'extérieur du Québec), le programme exige la création de conseils consultatifs communautaires (CCC). Les CCC sont composés de représentants bénévoles qui n'ont aucun lien financier avec le gouvernement du Canada, mais qui conseillent l'entité communautaire et peuvent orienter la mise en œuvre du programme et les interventions générales face au problème de l'itinérance au sein de la collectivité. Un conseil consultatif communautaire efficace détermine et mobilise les acteurs clés de la collectivité en plus d'établir des liens solides entre les programmes et les services qui ciblent les sans-abri dans une collectivité donnée.

Bien qu'il n'y ait actuellement aucune exigence précise quant à la composition des CCC, le programme encourage les collectivités à être largement représentées. Par exemple, les directives du programme encouragent les collectivités à inclure des personnes ayant vécu une expérience liée à l'itinérance au sein de leur CCC et mettent en évidence les principaux avantages pour la collectivité.

En 2015 à 2016, reconnaissant l'importance de CCC qui fonctionnent bien, le Ministère a élaboré une série de documents relatifs à la gouvernance des CCC, incluant des guides sur la coordination des partenariats, la reddition de comptes, la collaboration avec les entités communautaires, les interventions, les services axés sur les résultats et la gouvernance des CCC (y compris les membres souhaités). En outre, dans le cadre du processus de mise à jour annuelle du plan communautaire, le Ministère a récemment amélioré la méthode de collecte pour la composition des CCC afin d'avoir une vision plus précise du niveau de représentation des secteurs clés, notamment les services de police et correctionnels, les propriétaires et les personnes ayant vécu une expérience.

Mesures proposées

En prévision du prochain cycle du programme (qui doit débuter le 1er avril 2019), le Ministère :

- élaborera une nouvelle directive sur la composition des CCC afin de clarifier les attentes fédérales à cet égard;
- accroîtra la sensibilisation au sein du réseau de prestation de services de Service Canada et des collectivités au sujet des attentes fédérales en ce qui concerne la composition des CCC.

Le Ministère continuera également de surveiller chaque année l'évolution de la composition des CCC.

3) Examiner les exigences de production de rapports afin de réduire le fardeau que doivent assumer les collectivités relativement aux coûts de la collecte d'informations nécessaires à la surveillance et à la mesure du rendement.

Le Ministère appuie cette recommandation et reconnaît que le niveau de surveillance et de production de rapports du programme est élevé et contribue au fardeau administratif.

Le Ministère a besoin de deux types de rapports dans le cadre du programme : les rapports de surveillance des ententes de contribution et les rapports de surveillance du rendement. Les rapports de surveillance des ententes sont requis pour la surveillance des ententes de contribution par Service Canada et sont essentiels afin d'assurer une bonne gestion des fonds publics. Les rapports de surveillance du rendement sont nécessaires afin d'évaluer le rendement global du programme, d'éclairer l'élaboration des politiques du programme et d'appuyer la recherche en matière d'approches nouvelles et novatrices pour prévenir et réduire l'itinérance.

Bien que les deux types de rapports soient essentiels, il est impératif de simplifier les processus de rapports et leur contenu, en reconnaissant notamment que le gouvernement du Canada n'est que l'un des acteurs qui financent le soutien et les services aux sans-abri.

Mesures proposées

En prévision du prochain cycle du programme (qui doit débuter le 1er avril 2019), le Ministère :

- dressera la liste de toutes les exigences fédérales actuelles en matière de rapports en vue de cerner les redondances et de simplifier les processus;

- examinera la Stratégie de mesure du rendement avant le prochain cycle du programme afin de s'assurer qu'elle contribue à la simplification des exigences fédérales en matière de rapports;
- cernera les possibilités d'alléger le fardeau administratif de façon plus générale, notamment en tirant parti de partenariats (avec les bénéficiaires, les provinces et territoires ou d'autres intervenants) et au moyen des systèmes de production de rapports.

1. Introduction

Partout au Canada, l'itinérance est un problème socio-économique complexe. Ce problème social majeur s'est aggravé dans les années 1980 en raison de la conjugaison des changements économiques et de la réduction des logements abordables ainsi que d'autres services sociaux. Depuis 1999, Emploi et Développement social Canada (EDSC) aide activement les collectivités à lutter contre l'itinérance, et cela a commencé par l'Initiative nationale pour les sans-abri, en 1999, suivie de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, en 2007.

La Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance est vise à prévenir et à réduire l'itinérance en offrant un soutien et un financement directs aux collectivités à travers le Canada (voir le modèle logique à l'annexe 1). Affichant des dépenses annuelles de 99,2 millions de dollars en 2014 à 2015 (du 1 avril au 31 mars) et de 104,2 millions de dollars en 2015 à 2016, ce programme communautaire comporte plusieurs volets. Les collectivités reçoivent également des fonds de divers autres partenaires afin de lutter contre l'itinérance, y compris des sommes importantes des provinces et des territoires. Les priorités locales sont cernées par les collectivités dans le cadre d'un vaste processus de planification touchant les conseils consultatifs communautaires composés de diverses parties intéressées. Le programme adopte un modèle différent dans la province de Québec[8].

En 2014 à 2015, le programme a mis l'accent pour la première fois sur la mise en œuvre d'une approche « Logement d'abord », qui privilégie le logement stable des personnes vivant en situation d'itinérance chronique ou épisodique. Pour appuyer l'orientation stratégique et le renouvellement du programme, la présente évaluation s'est concentrée sur les progrès réalisés relativement à la mise en œuvre de l'approche « Logement d'abord » et les résultats préliminaires. Elle a été menée précisément à ce moment afin de fournir une rétroaction opportune sur les changements à la conception du programme après sa mise en œuvre initiale. Le modèle logique de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance détermine les résultats directs ou immédiats attendus des activités du programme.

L'évaluation actuelle a utilisé plusieurs sources d'information et méthodes de collecte de données afin de répondre aux questions d'évaluation (voir l'annexe 2) :

1) Dans quelle mesure le gouvernement fédéral doit-il aider les collectivités à prévenir et à réduire l'itinérance, en particulier chez les personnes vivant en situation d'itinérance chronique ou épisodique?

[8] Après des discussions dans le cadre de l'Entente Canada-Québec, il a été déterminé que le Québec ne serait pas tenu de recueillir des données d'évaluation. Par conséquent, le rapport présente les résultats concernant toutes les autres provinces et tous les territoires du Canada.

2) Dans quelle mesure la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance est-elle conçue et exécutée avec efficacité?
3) Les collectivités désignées appliquent-elles une approche « Logement d'abord »?
4) Les multiples intervenants (p. ex. provinces/territoires, municipalités, secteur bénévole, secteur privé, etc.) sont-ils mobilisés afin de lutter contre l'itinérance?
5) Les programmes et les services mis en place dans les collectivités désignées sont-ils coordonnés afin de réduire l'itinérance?
6) Dans quelle mesure les priorités communautaires en matière d'itinérance sont-elles prises en compte?
7) Dans quelle mesure la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance contribue-t-elle à une meilleure compréhension de l'itinérance?
8) La Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance a-t-elle contribué à la stabilité du logement pour les sans-abri et ceux qui présentent un risque imminent de le devenir?
9) La Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance a-t-elle contribué à la stabilité économique et à l'autonomie des sans-abri et de ceux qui présentent un risque imminent de le devenir?
10) La Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance a-t-elle contribué à la prévention et à la réduction de l'itinérance?
11) La Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance a-t-elle mis en œuvre des stratégies permettant de minimiser les processus administratifs, tout en optimisant l'obtention des résultats?

Une description des méthodes employées (analyse documentaire, examen des données et des dossiers administratifs, entrevues des informateurs clés avec des intervenants internes et externes et études de cas communautaires) et de leurs limites se trouve à l'annexe 3.

1.1 Historique et contexte

Dans le cadre de ce programme, le financement est offert au moyen de trois volets mis en œuvre à l'échelle régionale axés sur les besoins locaux des sans-abri et de ceux qui présentent un risque imminent de le devenir. Trois volets de financement représentant moins de 2 % des dépenses du programme en 2014 à 2015 et en 2015 à 2016 visent à compléter les volets de financement régionaux à l'échelle nationale.

Financement régional

Volet Collectivités désignées – La plupart des projets financés sont réalisés dans le cadre d'un modèle d'entité communautaire. Selon ce modèle, l'entité communautaire, qui est normalement un organisme constitué en personne morale, comme une administration municipale ou une organisation sans but lucratif, conclut une entente de financement avec EDSC. L'entité communautaire a la responsabilité de mettre en œuvre le plan communautaire, de solliciter des

propositions de projets, d'approuver les projets, de passer des marchés avec des fournisseurs de services tiers et de surveiller tous les marchés passés avec ceux-ci, de rendre compte de ses activités et de ses décaissements, de recueillir et d'échanger des données et de l'information et de rendre compte des résultats. En 2014 à 2015 et en 2015 à 2016, ce volet représentait environ 80 % des dépenses du programme.

Les priorités de lutte contre l'itinérance dans la collectivité sont cernées dans le cadre d'un processus de planification dirigé par un conseil consultatif communautaire. En général, il se compose de représentants de tous les ordres de gouvernement ainsi que d'intervenants communautaires et des secteurs privé et bénévole. Le conseil joue un rôle clé en encourageant les partenariats, en coordonnant les efforts communautaires pour combattre l'itinérance, en intégrant les efforts à ceux de la province ou des territoires et en recommandant des projets aux fins d'approbation par l'entité communautaire.

Volet Itinérance chez les Autochtones – La plupart des projets financés répondent aux besoins particuliers des sans-abri autochtones vivant hors des réserves en appuyant un système intégré de prestation de services adapté à leur culture et axé sur la collectivité. Le programme travaille en partenariat avec les groupes autochtones afin de s'assurer que les services répondent aux besoins particuliers des sans-abri autochtones vivant hors des réserves, que ce soit dans les villes ou les régions rurales. Les besoins particuliers des membres des Premières nations, des Inuits, des Métis et des Indiens non-inscrits sont également pris en compte. Les sans-abri autochtones – ou les personnes à risque de le devenir – qui vivent hors des réserves sont aussi visés par les volets de financement Collectivités désignées et Itinérance dans les collectivités rurales et éloignées. En 2014 à 2015 et en 2015 à 2016, le volet Itinérance chez les Autochtones représentait environ 14 % des dépenses du programme.

Volet Itinérance dans les collectivités rurales et éloignées[9] – Le financement provenant de ce volet est offert à toutes les collectivités non désignées, à savoir les collectivités qui ne font pas partie des 61 collectivités qui reçoivent du financement dans le cadre du volet Collectivités désignées. Les projets doivent répondre à un besoin de la collectivité et bénéficier d'un large soutien au sein de la collectivité afin d'être pris en considération aux fins du financement. En 2014 à 2015 et en 2015 à 2016, ce volet représentait environ 5 % des dépenses du programme.

Volets de financement nationaux

Le Système national d'information sur l'itinérance (SNII) est le fruit d'un projet fédéral de développement de données visant à recueillir et à analyser des

[9] Après le budget 2016, le volet collectivités rurales et éloignées a fait preuve de flexibilité et d'ouverture à l'endroit des communautés non désignées, en comparaison avec la priorité accordée aux populations de moins de 25000 habitants.

données de référence liées principalement à l'utilisation des refuges d'urgence au Canada. Ce volet de financement favorise la mise en œuvre et l'installation du logiciel relatif au Système d'information sur les personnes et les familles sans abri (SISA), la prestation de formation sur celui-ci à l'échelle communautaire et la réalisation de projets liés à la coordination des données recueillies par les refuges communautaires. Les données recueillies au moyen de diverses sources sont intégrées au SNII afin de dresser un portrait précis de l'itinérance à l'échelle nationale.

Le volet de financement du SNII vise à soutenir l'établissement de partenariats au sein des collectivités visées par la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance afin de recueillir des données sur les personnes et les familles sans abri ou risquant de le devenir. Un élément important du SNII est le SISA, qui permet la coordination entre l'ensemble des services liés à l'itinérance. Le SISA est un outil conçu afin de soutenir la capacité opérationnelle des fournisseurs de services et de recueillir de l'information sur les clients qui utilisent leurs services. Que ce soit pour la sensibilisation ou la gestion des cas et que l'on parle de refuges ou d'aide au logement à long terme, environ 400 fournisseurs de services utilisent actuellement le SISA. Les données et l'information servent à mener des recherches sur les divers aspects de l'itinérance au Canada afin d'améliorer les connaissances et la compréhension, et ce, dans le but de prévenir et de réduire l'itinérance.

Le volet **Solutions novatrices à l'itinérance** appuie l'élaboration d'approches novatrices afin de réduire l'itinérance. Les fonds peuvent être utilisés pour soutenir des activités dans trois domaines clés : les projets communautaires novateurs pour réduire l'itinérance ou le coût de l'itinérance; l'établissement de partenariats stratégiques avec les principaux intervenants; la mise à l'essai ou le partage d'outils, de paramètres sociaux et de résultats de recherche portant sur l'itinérance.

L'**Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri** met des biens immobiliers fédéraux excédentaires à la disposition des bénéficiaires admissibles aux fins de la réalisation de projets aidant à prévenir et à réduire l'itinérance. Les projets admissibles comprennent notamment les investissements dans le logement de transition et supervisé permanents, le logement à plus long terme et les services de soutien et d'urgence connexes.

1.2 Changements récents au programme

Plusieurs stratégies visant à réduire l'itinérance ont été mises en œuvre au Canada au cours des dernières décennies, et elles étaient souvent axées sur les services d'urgence à court terme, plutôt que sur la réadaptation et la réinsertion dans la collectivité. L'Initiative nationale pour les sans-abri, mise en œuvre en 1999, était axée sur les refuges d'urgence. Avec le lancement de la Stratégie des

partenariats de lutte contre l'itinérance, en 2007, on s'est davantage concentré sur le logement de transition et le soutien au logement, et de nombreuses collectivités ont mis l'accent sur la nécessité d'aider les personnes à faire une transition aussi rapide que possible des refuges d'urgence vers des logements plus stables. Cela a été confirmé en 2014, avec l'intégration, par le programme, d'une approche « Logement d'abord » encadrée par six principes fondamentaux.

1. **Procurer rapidement un logement aux personnes sans abri et leur offrir des services d'accompagnement** : Aider directement la clientèle à trouver et à obtenir un logement permanent dès que possible et l'aider à emménager ou à se reloger, au besoin.

2. **Offrir à la clientèle des choix en matière de logement** : Les clients ont la possibilité de choisir une option de logement et les services qu'ils souhaitent recevoir.

3. **Distinguer l'offre de logement des autres services** : La clientèle n'est pas tenue d'accepter les services afin d'accéder à un logement ou de le conserver, mais elle doit être prête à accepter des visites régulières.

4. **Attribuer aux locataires des droits et des responsabilités** : Les clients sont tenus de verser une partie de leurs revenus au loyer, et les collectivités cultivent des relations solides avec les propriétaires dans les secteurs privé et public.

5. **Intégrer le logement dans la collectivité** : Afin de répondre au choix des clients, de réduire la stigmatisation et de favoriser l'intégration sociale des clients, il convient d'accorder plus d'attention aux logements dispersés dans les marchés locatifs publics et privés.

6. **Renforcer les compétences et favoriser l'autonomie** : L'accent est mis sur l'acquisition et le renforcement des compétences et des aptitudes du client, en fonction d'objectifs fixés par ce dernier : par exemple, en matière d'emploi, d'éducation, d'intégration sociale, d'amélioration de la santé ou d'autres objectifs qui permettront de stabiliser la situation du client et de l'aider à devenir autonome.

Alors que certaines collectivités avaient adopté une approche « Logement d'abord » entièrement ou partiellement avant 2014, la décision de mettre en œuvre cette approche à grande échelle représentait un changement d'orientation pour les autres collectivités. Ce virage vers une approche « Logement d'abord » avait été conçu de manière à maintenir l'équilibre et la souplesse avec les autres approches adoptées par les collectivités afin de continuer à respecter les priorités locales. Afin que les collectivités qui n'avaient pas encore adopté l'approche « Logement d'abord » puissent se préparer aux changements, l'année financière 2014 à 2015 a été désignée comme année de transition pour leur permettre de terminer les projets du cycle de financement précédent et de se préparer à l'approche « Logement d'abord ».

En 2015 à 2016, on s'attendait à ce qu'au sein des grandes collectivités, au moins 65 % des fonds de la Stratégie soient alloués aux activités « Logement d'abord », tandis qu'au sein des autres Collectivités désignées et des collectivités autochtones ayant des allocations de plus de 200 000 $, 40 % des fonds aillent aux activités « Logement d'abord » d'ici 2016 à 2017 tel qu'indiqué dans le tableau 1.

Tableau 1 : Cibles d'allocation de fonds 2016 à 2017

Catégories de membres	Logement d'abord	Non associé à « Logement d'abord »
Grandes communautés	65 %	35 %
Communautés désignées et autochtones 200 000 $ et plus	40 %	60 %
Moins de 200 000 $ Communautés désignées dans les territoires	Pas de cible établie	

La population ciblée par l'approche « Logement d'abord » se compose de personnes sans abri de façon chronique et épisodique. Les personnes sans abri de façon chronique sont des personnes actuellement sans abri et qui l'ont été pendant six mois ou plus au cours de l'année écoulée (c.-à-d. qu'elles ont passé plus de 180 nuits consécutives dans un refuge ou dans un endroit impropre à l'habitation). Les personnes sans abri de façon épisodique sont les personnes qui sont actuellement sans abri et qui ont connu des épisodes où elles ont été sans abri à trois reprises ou plus au cours de l'année écoulée.

Le programme vise à aider les clients à faire une transition aussi rapide que possible de la rue ou des refuges d'urgence à un logement permanent et à disposer de mécanismes de soutien adaptés à leurs besoins. Les mesures de soutien sont fournies par des équipes de gestion des cas ou des gestionnaires de cas qui servent de personnes-ressources principales pour les clients, de l'évaluation jusqu'au suivi. Selon les critères du programme, une collectivité peut centrer ses interventions « Logement d'abord » sur d'autres groupes communautaires, comme ceux qui occupent un logement de transition ou ne répondent pas aux définitions de sans-abri de façon chronique ou épisodique, seulement après avoir hébergé 90 % de ses sans-abri de façon chronique et épisodique.

La structure du programme continue d'appuyer les projets destinés aux populations qui ne répondent pas à la définition de l'itinérance chronique et épisodique au moyen de la portion du financement des Collectivités désignées qui ne vise pas précisément les projets « Logement d'abord ». Le financement non lié à « Logement d'abord » représentait 35 % pour les grandes collectivités,

60 % pour les collectivités ayant des allocations supérieures à 200 000 $, toutes les collectivités ayant une allocation inférieure à 200 000 $, et le financement non attribué à des collectivités précises dans le cadre du volet de financement des Autochtones et du volet de financement des collectivités rurales et éloignées.

2. Harmonisation du programme

2.1 L'itinérance au Canada

Les Canadiens sont moins nombreux à utiliser les refuges d'urgence, mais ceux qui y séjournent restent plus longtemps qu'auparavant, ce qui augmente le nombre de nuitées. Les efforts du programme portent en priorité sur les sans-abri de façon chronique et épisodique, qui sont les plus grands utilisateurs du réseau de refuges d'urgence, et par conséquent, ceux qui contribuent à la tendance à la hausse du nombre de nuitées.

Selon l'Observatoire canadien sur l'itinérance, « l'itinérance décrit la situation d'un individu, d'une famille ou d'une collectivité qui n'a pas de logement stable, permanent et adéquat, ou qui n'a pas de possibilité, les moyens ou la capacité immédiate de s'en procurer un »[10]. Cela renvoie à un large éventail de conditions de vie, telles que vivre dans la rue, séjourner dans un refuge d'urgence ou être logé provisoirement dans des conditions de précarité ou de vulnérabilité.

Malgré les divers efforts déployés, il demeure très difficile de comprendre toute l'ampleur de l'itinérance au Canada, compte tenu en particulier des différents types de conditions de vie. En ce qui concerne les tendances en matière d'utilisation des refuges d'urgence, les meilleures estimations disponibles proviennent de l'Étude nationale sur les refuges de 2005 à 2014[11]. Depuis 2005, on constate une diminution de 12 % du nombre d'utilisateurs de refuges, selon les estimations, passant de 156 000 en 2005 à 137 000 en 2014. Cependant, le nombre total de nuits en refuges d'urgence (« nuitées ») a augmenté au cours de la même période. En 2014, 300 000 nuitées supplémentaires ont été comptabilisées dans les refuges d'urgence par rapport à 2005. Cela signifie qu'un plus petit groupe de personnes ont recours aux refuges d'urgence pendant des périodes plus longues.

[10] S. Gaetz et al., L'état de l'itinérance au Canada 2016 (Toronto, ON : Observatoire canadien sur l'itinérance, 2016).
[11] A. Segaert, Étude nationale sur les refuges : l'utilisation des refuges d'urgence au Canada 2005-2009 (Ottawa, ON : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 2012).

2.2 Populations de sans-abri

La population de sans-abri se compose de divers groupes et sous-groupes ayant des caractéristiques et des besoins différents. Grâce à l'adoption de « Logement d'abord », le programme donne la priorité aux sans-abri de façon chronique et épisodique, tout en continuant à prendre en charge ceux qui vivent l'itinérance à court terme ou qui sont logés provisoirement dans le cadre de programmes non liés à « Logement d'abord ».

Données démographiques sur les sous-populations de sans-abri

Itinérance chronique et épisodique

- Sans-abri de façon chronique : ont passé six mois ou plus au cours de l'année écoulée dans un refuge ou dans un endroit impropre à l'habitation.
- Sans-abri de façon épisodique : ont été sans abri à trois reprises ou plus au cours de l'année écoulée.
- Besoin d'un soutien intensif afin d'accéder à un logement adapté et à d'autres services et de continuer à en bénéficier[12].
- De manière globale, 10 % des utilisateurs de refuges sont des utilisateurs chroniques ou épisodiques[13].
- Répartition des utilisateurs chroniques ou épisodiques selon l'âge : 13,6 % de jeunes, 7,5 % d'enfants, 50,8 % d'adultes, 23,9 % d'adultes plus âgés, 4,2 % d'aînés. De plus, cette sous-population comprend 70,1 % d'hommes, 29,5 % de femmes et 27,3 % d'Autochtones[14].
- Il y a quelques indications dans la littérature d'un nombre disproportionné de nuitées. Selon une étude sur les données administratives liées aux refuges, les utilisateurs épisodiques et de longue durée à Ottawa et à Toronto occupaient plus de la moitié des lits pendant une période de quatre ans, mais ne représentaient que de 12 % à 13 % de la population de sans-abri. Cela indique que les sans-abri de façon épisodique et de longue durée utilisent la majorité des services de refuges d'urgence disponibles, alors qu'ils représentent une petite proportion de la population globale des sans-abri. Cette étude a permis de constater que sur une période de plusieurs années, la proportion de la population de sans-abri de façon chronique ou épisodique est estimée à entre 10 % et 15 %.[15]

---

[12] A. Segaert, Étude nationale sur les refuges : l'utilisation des refuges d'urgence au Canada 2005-2009 (Ottawa, ON : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 2012).
[13] Ibid.
[14] Ibid.
[15] T. Aubry et al., « Identifying the Patterns of Emergency Shelter Stays of Single Individuals in Canadian Cities of Different Sizes », Housing Studies 28, n° 6 (2013) : 910 à 927.

Figure 1. Pourcentage d'utilisateurs chroniques et épisodiques de refuges selon le sexe dans plus de 26 collectivités en 2016

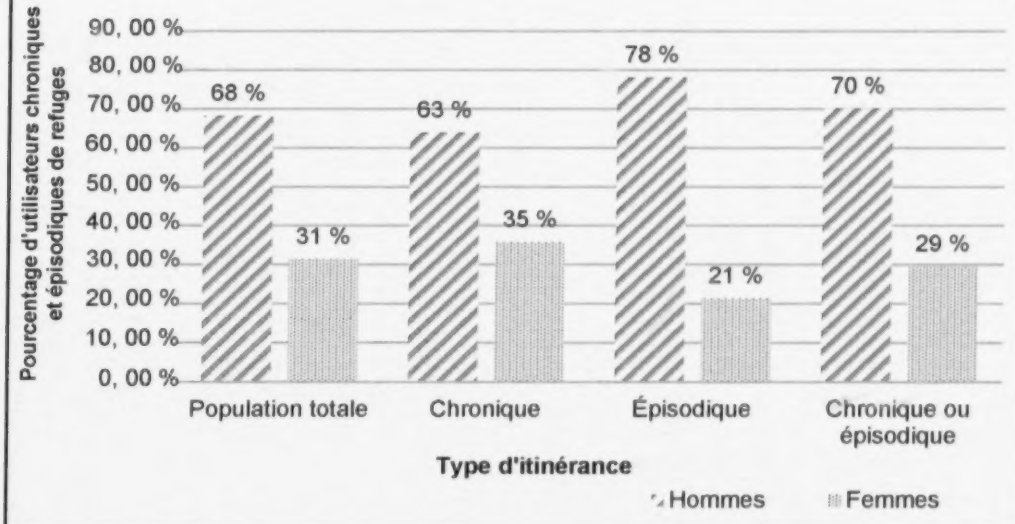
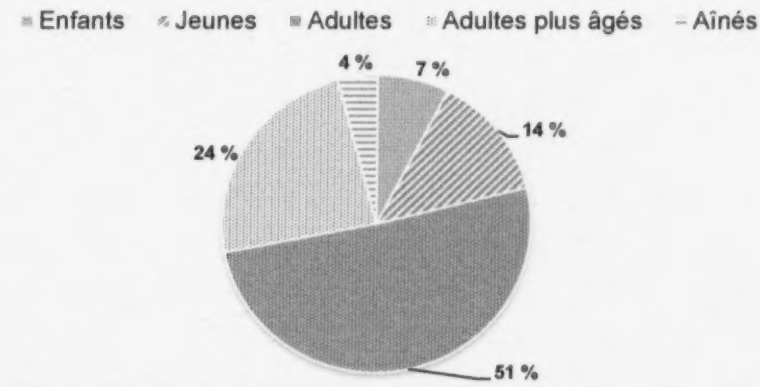


Figure 2. Pourcentage d'utilisateurs chronique et épisodiques de refuges selon l'âge dans plus de 26 collectivités en 2016



Sources des figures 1 et 2 : Base de données nationale sur l'itinérance, qui contient des données administratives provenant des refuges d'urgence utilisant le Système d'information sur les personnes et les familles sans abri (SISA) et des données semblables provenant de la ville de Toronto, de la province de l'Alberta et de BC Housing.

L'itinérance chez les vétérans

- Selon l'étude nationale sur les refuges, 2,2 % des utilisateurs de refuges – environ 2 950 personnes – ont déclaré avoir servi dans l'armée[16].

[16] A. Segaert, Étude nationale sur les refuges : l'utilisation des refuges d'urgence au Canada 2005-2009 (Ottawa, ON : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 2012).

- Selon une autre étude sur les refuges axée sur l'itinérance chez les vétérans, 2,7 % des utilisateurs annuels de refuges étaient des vétérans, et 2 250 vétérans (estimations) utilisaient les refuges pour sans-abri chaque année au Canada[17].

L'itinérance chez les Autochtones

- Les Autochtones, avec un pourcentage de 21,4 %, sont surreprésentés dans la population des utilisateurs de refuges; cela représente une proportion nettement plus élevée que la population autochtone dans de nombreuses collectivités urbaines. Les Autochtones représentent 27,3 % de la population de sans-abri de façon chronique et épisodique. Les utilisateurs autochtones de refuges étaient beaucoup plus susceptibles d'avoir recours à des refuges de façon épisodique par rapport aux non-Autochtones, et dans l'ensemble, le taux d'utilisation des refuges chez les Autochtones était 10 fois plus élevé que chez les non-Autochtones[18].
- Des informateurs clés ont avancé diverses raisons qui exposent la population autochtone au risque de devenir sans-abri, comme le racisme, le manque d'éducation, le manque de possibilités d'emploi et les conséquences du système des pensionnats indiens.
- Des informateurs clés de l'évaluation ont observé que de nombreux Autochtones migrent vers les centres urbains en raison du manque de logements ou d'emplois dans leur collectivité, ou pour accéder aux services de santé, mais ils ont ensuite des difficultés à trouver un emploi et à avoir un revenu suffisant afin de subvenir à leurs besoins financiers et à obtenir un logement dans leur nouvelle collectivité.

L'itinérance dans les collectivités rurales et éloignées

- Les populations rurales de sans-abri sont plus susceptibles d'être logées provisoirement dans des conditions de précarité ou de vulnérabilité que d'utiliser les refuges d'urgence, ce qui fait qu'on les remarque moins que la population urbaine de sans-abri[19].

L'itinérance chez les jeunes

- Les jeunes qui pourraient être plus vulnérables à l'itinérance incluent les jeunes lesbiennes, gais, bisexuels, transgenres, allosexuels, bispirituels (LGBTQ2S); les jeunes fuyant la violence et les mauvais traitements; les jeunes faisant partie des nouveaux arrivants; les jeunes qui quittent les services sociaux; les jeunes autochtones; et les jeunes qui ont des démêlés avec le système de justice pénale[20].

---

[17] A. Segaert, L'ampleur et la nature de l'itinérance chez les vétérans au Canada (Ottawa, ON : Emploi et Développement social Canada, 2015).
[18] A. Segaert, Étude nationale sur les refuges : l'utilisation des refuges d'urgence au Canada 2005-2009 (Ottawa, ON : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 2012).
[19] J.W. Schiff, R. Schiff, et A.Turner, « Rural Homelessness in Western Canada: Lessons Learned from Diverse Communities » Social Inclusion 4, n° 4 (2016).
[20] Noble, Au-delà de priorité au logement : une réponse globale à l'itinérance des familles au Canada (Toronto, ON : Raising the Roof, 2015).

- Les jeunes sont moins susceptibles d'être sans abri de façon chronique ou épisodique, puisqu'ils ne représentent que 13,6 % de la population de sans-abri de façon chronique ou épisodique, alors qu'ils comptent pour 16,5 % de la population totale de sans-abri[21].
- Les jeunes sont vulnérables aux comportements ou stratégies d'adaptation à risque élevé (p. ex. consommation de drogues, sexe de survie), qui peuvent mener à l'itinérance chronique et épisodique[22].
- Les jeunes pris en charge risquent de devenir des sans-abri lorsqu'ils déménagent ou cessent de recevoir des services parce qu'ils vieillissent[23].

L'itinérance chez les femmes

- Selon les données sur les refuges, environ un tiers des utilisateurs de refuges sont des femmes (31,4 %). Les femmes sont légèrement surreprésentées dans la population des sans-abri de façon chronique avec un pourcentage de 35,8 %[24].
- La violence au sein des ménages est l'une des causes d'itinérance chez les femmes; une femme sans-abri sur quatre déclare avoir été victime de violence conjugale, et la plupart des familles qui utilisent les refuges d'urgence ont à leur tête des femmes seules[25].
- Les taux d'utilisation des refuges sont plus élevés chez les femmes autochtones que chez les femmes non autochtones (32,4 % des Autochtones qui utilisent des refuges sont des femmes, comparativement à 23,5 % des non-Autochtones)[26].
- Les femmes autochtones subissent les niveaux les plus élevés de violence sexiste au Canada, ce qui peut correspondre au recours accru aux refuges[27].
- Des informateurs clés de l'évaluation ont noté que les femmes qui ont des enfants ont tendance à ne pas vivre une itinérance absolue et cherchent d'autres moyens de logement que les refuges, même temporaires, par souci pour leurs enfants et peut-être du fait de leurs préoccupations concernant l'implication des agences de protection de l'enfance et la garde des enfants.

L'itinérance chez les aînés

- Les aînés et les adultes plus âgés font état de facteurs financiers, comme l'incapacité de payer le loyer et la perte d'emploi, pour expliquer les épisodes d'itinérance[28].

---

[21] A. Segaert, Étude nationale sur les refuges : l'utilisation des refuges d'urgence au Canada 2005-2009 (Ottawa, ON : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 2012).
[22] É. Roy et al., « Mortality in a Cohort of Street Youth in Montreal », Jama 292, n° 5 (2004) : 569 à 574.
[23] J. Evenson, and C. Barr. Youth Homelessness in Canada: The Road to Solutions (Toronto, ON : Raising the Roof, 2009).
[24] A. Segaert, Étude nationale sur les refuges : l'utilisation des refuges d'urgence au Canada 2005-2009 (Ottawa, ON : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 2012).
[25] J.W. Schiff, R. Schiff, et A.Turner, « Rural Homelessness in Western Canada: Lessons Learned from Diverse Communities » Social Inclusion 4, n° 4 (2016).
[26] A. Segaert, Étude nationale sur les refuges : l'utilisation des refuges d'urgence au Canada 2005-2009 (Ottawa, ON : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 2012).
[27] S. Perreault, La victimisation criminelle au Canada, 2014 (Rapport n° 85-002-X). (Ottawa, ON : Statistique Canada, 2015).

- Les taux d'itinérance augmentent chez les plus de 50 ans; cependant, il y a relativement peu d'utilisateurs de refuges chez les plus de 65 ans.
- Des informateurs clés de l'évaluation ont fait observer que le manque d'aide offert aux aînés vulnérables à l'itinérance est un problème grave dans de nombreuses collectivités.

L'itinérance chez les lesbiennes, les gais, les bisexuels, les transgenres, les allosexuels et les bispirituels

- Les groupes LGBTQ2S ont des besoins particuliers, comme l'aide au logement, ainsi que le soutien à la toxicomanie, à la santé mentale et au développement de l'identité au moyen d'une approche de soins fondée sur le traumatisme[29].
- Les jeunes LGBTQ2S qui vivent l'itinérance sont surreprésentés dans la population des jeunes sans abri (de 20 % à 40 % s'identifient comme étant LGBTQ2S)[30].
- Selon les données de dénombrements ponctuels, environ 10 % des adultes sans abri s'identifient comme étant LGBTQ[31].

2.3 Facteurs contributifs et besoins

La structure du programme prend en compte bon nombre de facteurs qui contribuent à l'itinérance et de besoins particuliers, notamment en soutenant les approches visant à s'attaquer aux obstacles systémiques et sociétaux, la prestation de services d'aide au logement d'urgence ainsi que l'accès aux services sociaux et de santé au sein des collectivités.

S'attaquer aux obstacles systémiques et sociétaux

Les obstacles systémiques et sociétaux, qui contribuent directement à l'itinérance, se retrouvent dans la littérature sur l'itinérance au Canada et sont mis en relief par des informateurs clés de l'évaluation. Dans l'ensemble, la prise en compte de ces facteurs complexes et multidimensionnels nécessite la mise en commun de différentes ressources par de multiples partenaires. Selon la littérature examinée, l'élimination des obstacles passe par une participation accrue de tous les intervenants, la promotion des efforts intersectoriels de prévention de l'itinérance et l'appui aux efforts visant à s'attaquer aux facteurs structurels généraux contribuant à l'itinérance.

---

[28] J.W. Schiff, et A. Turner, Housing First in Rural Canada: Rural Homelessness and Housing First Feasibility Across 22 Canadian Communities (Calgary, Alberta : Faculté de travail social, Université de Calgary, 2014).

[29] J. Ecker, LGBTQ2S Adult Housing Needs Assessment (Ottawa, ON : Daybreak Non Profit Housing, 2017).

[30] J. Ecker, « Queer, Young, and Homeless: A Review of the Literature », Child & Youth Services 37, n° 4 (2016) : 325 à 361; I.A. Abramovich, « No Safe Place to Go-LGBTQ Youth Homelessness in Canada: Reviewing the Literature », Canadian Journal of Family and Youth/Le Journal Canadien de Famille et de la Jeunesse 4, n° 1(2012) : 29 à 51.

[31] T. Aubry et al., « Identifying the Patterns of Emergency Shelter Stays of Single Individuals in Canadian Cities of Different Sizes », Housing Studies 28, n° 6 (2013) : 910 à 927.

En ciblant et en aidant directement les collectivités, la planification communautaire, les partenariats et la collaboration, la structure du programme favorise une approche pluraliste et coordonnée visant à s'attaquer aux obstacles systémiques et sociétaux touchant diverses populations dans des contextes de compétences administratives partagées.

Répondre aux besoins de services sociaux, de santé et de revenu
La littérature et des informateurs clés ont également fait état que les besoins permanents d'accès aux services sociaux et de santé contribuent à l'itinérance. Cela comprend une gamme de services sociaux et de santé, tels que les services liés à la santé mentale ou aux dépendances, à l'emploi, au soutien du revenu et à l'éducation ou à la formation.

L'approche « Logement d'abord » répond à un certain nombre de ces besoins en fournissant des fonds pour les services de gestion des cas graves qui relient les clients aux services communautaires actuels. La conception du programme comprend également l'appui d'un coordonnateur ou d'un intervenant en services de soutien aux pairs dans le cadre du modèle Traitement communautaire dynamique, en plus de faciliter l'accès aux mesures de soutien du revenu, aux mesures de soutien préalables à l'emploi, à la transition vers le marché du travail, au développement des compétences de vie et aux mesures de soutien visant à améliorer l'intégration sociale des clients.

Répondre aux besoins en soutien communautaire
Selon la littérature, les entrevues et les études de cas, les centres d'accueil, les refuges et les soupes populaires constituent des besoins permanents dans de nombreuses collectivités. Quelques informateurs clés ont fait remarquer que même si l'accès au logement et à d'autres services sociaux est important, l'accès à diverses mesures de soutien communautaires est également essentiel dans la prévention et la réduction de l'itinérance. C'est souvent grâce à ces mesures de soutien communautaires que les travailleurs en logement social peuvent établir des relations avec les clients sans abri et vulnérables afin de les aider à trouver un logement.

Certaines activités associées aux mesures de soutien communautaires peuvent être financées dans le cadre de la partie des fonds non destinés à « Logement d'abord », disponibles par l'entremise des volets Collectivités désignées et Itinérance chez les Autochtones. Toutefois, des groupes d'informateurs clés, y compris des entités communautaires ou conseils consultatifs communautaires, des représentants de Service Canada et des experts, ont fait état de leurs préoccupations, étant donné qu'une partie du financement auparavant disponible pour ces types de soutien communautaire n'est plus disponible. C'est qu'une proportion accrue du financement doit être désormais allouée aux activités liées à l'approche « Logement d'abord », laquelle se concentre actuellement sur l'itinérance chronique et épisodique.

Répondre aux besoins en soutien au logement

Selon des données provenant d'études de cas[32], des examens de la littérature et des entrevues, le besoin en soutien au logement se fait toujours autant sentir. Bon nombre de sans-abri ont d'abord besoin d'un soutien financier et d'autres types de soutien afin de les aider à accéder à un logement stable et, plus tard, de mesures de soutien continues pour les aider à conserver leur logement et à accéder aux autres services nécessaires. La conception du programme soutient des activités telles que : l'aide à l'accès au logement; l'offre de services de transition limités dans le temps grâce aux fonds d'urgence pour le logement; l'aménagement d'appartements; la réparation des dommages causés par les clients; la gestion des cas graves; les services relatifs aux relations entre les propriétaires et les locataires.

Répondre aux besoins en matière de logement abordable

Le manque de logements abordables est considéré comme le principal facteur contribuant non seulement à la perte initiale de logement, mais aussi au maintien de la situation d'itinérance. Bien que les responsabilités en matière de logement abordable dépassent la portée du programme et le mandat d'EDSC, le programme offre des services de transition au moyen d'un volet de fonds d'urgence pour le logement afin d'aider à conserver un logement à court terme.

Par exemple, selon une étude de cas réalisée à Fredericton, plus de 1 000 ménages étaient considérés comme ayant des besoins impérieux de logement de base en 2015. Le revenu des ménages s'élevait à 20 000 $ ou moins et ils consacraient plus de 50 % de leur revenu au logement.

Une étude de cas menée sur la ville de Hamilton, a constaté qu'avec 14 600 unités de logement social en 2016, la liste d'attente comportait près de 6 000 ménages.

D'après des entrevues avec des informateurs clés et des études de cas, les situations de disponibilité limitée des logements abordables posent des défis considérables dans les efforts pour respecter les principes fondamentaux de l'approche « Logement d'abord », qui consistent à « offrir à la clientèle des choix en matière de logement » et à « intégrer le logement au sein de la collectivité ».

---

[32] Quatre collectivités (Edmonton, Fredericton, Hamilton et Victoria) ont été sélectionnées dans le cadre des études de cas afin de refléter les diverses sources de financement régionales et les populations cibles. Les études de cas relatives à chaque collectivité comprenaient des évaluations de la fidélité indiquant le degré d'adhésion au modèle « Logement d'abord » et à ses principes connexes, des entrevues avec des informateurs clés auprès d'intervenants communautaires (n = 40) et un examen de documents administratifs solides (plans communautaires et mises à jour annuelles, données du Réseau électronique de rapports et d'information sur l'itinérance).

2.4 Objectif du programme

Dans le cadre de l'approche « Logement d'abord », le programme vise à répondre en priorité aux besoins des personnes sans abri de façon chronique et épisodique. Les personnes sans abri de façon chronique sont des personnes actuellement sans abri et qui l'ont été pendant six mois ou plus au cours de l'année écoulée (c.-à-d. qu'elles ont passé plus de 180 nuits consécutives dans un refuge ou dans un endroit impropre à l'habitation). Les personnes sans abri de façon épisodique sont les personnes qui sont actuellement sans abri et qui ont connu des épisodes où elles ont été sans abri à trois reprises ou plus au cours de l'année écoulée.

En visant les sans-abri de façon chronique et épisodique dans le cadre de l'approche « Logement d'abord », le programme accorde la priorité au financement destiné précisément à ce segment de la population de sans-abri, qui a tendance à passer davantage de nuitées dans des refuges d'urgence[33]. La proportion du financement alloué à cette population et à « Logement d'abord » varie selon la taille de la collectivité et le volet de financement.

De plus, grâce aux investissements réalisés en dehors de « Logement d'abord », la structure du programme continue de répondre directement aux besoins de toutes les populations de sans-abri, comme les sans-abri chez les vétérans, les Autochtones, les jeunes, les femmes, les aînés et les personnes LGBTQ2S et dans les régions rurales et éloignées. Le soutien se fait au moyen de l'affectation de fonds à d'autres initiatives financées dans le cadre des volets de financement Collectivités désignées, Autochtones ou, selon leur emplacement, Collectivités rurales et éloignées. Ces populations peuvent également bénéficier d'un soutien direct dans le cadre de l'approche « Logement d'abord » si elles répondent à la définition d'itinérance chronique et épisodique.

2.5 Harmonisation avec les priorités du gouvernement

La Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance est harmonisée aux priorités du gouvernement fédéral et à celles d'Emploi et Développement social Canada. En outre, le programme joue un rôle de chef de file dans la lutte contre l'itinérance au Canada.

Harmonisation des objectifs avec les priorités du gouvernement fédéral
La Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance appuie la responsabilité fondamentale d'EDSC en matière de développement social, qui consiste à accroître l'inclusion et les possibilités de participation des Canadiens au sein de leurs collectivités.

[33] A. Segaert, L'ampleur et la nature de l'itinérance chez les vétérans au Canada (Ottawa, ON : Emploi et Développement social Canada, 2015).

Un engagement figure dans la lettre de mandat de 2015 du ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social visant à rétablir le rôle du gouvernement fédéral dans le soutien au logement abordable, notamment en offrant aux collectivités le soutien dont elles ont besoin afin d'aider les Canadiens sans abri à trouver un logement stable.

Dans le budget de 2016, le programme a reçu 111,8 millions de dollars supplémentaires sur deux ans à compter de 2016 à 2017, soit une augmentation d'environ 50 %. Cela représente la première augmentation du financement fédéral pour les sans-abri depuis la création du programme il y a plus de 15 ans. Le budget de 2017 a annoncé 2,1 milliards de dollars au cours des 11 prochaines années afin d'élargir et d'accroître le financement du programme. D'ici 2021 à 2022, cela permettra presque de doubler les investissements effectués en 2015 à 2016.

Harmonisation des objectifs avec les priorités d'EDSC
En fournissant un logement stable aux sans-abri et aux personnes à risque de le devenir, le programme contribue à réaliser la vision d'EDSC, c'est-à-dire bâtir un Canada fort et concurrentiel, aider les Canadiens à faire des choix qui les aideront à vivre une vie productive et enrichissante et améliorer la qualité de vie des Canadiens.

Le programme appuie la responsabilité fondamentale d'EDSC en matière de développement social en facilitant une plus grande intégration sociale et économique des sans-abri ou des personnes présentant un risque imminent de le devenir. Cet objectif est atteint grâce à la mobilisation des partenaires et à l'amélioration des réseaux communautaires afin d'éliminer les obstacles au bien-être auxquels sont confrontés les sans-abri.

Le programme s'harmonise également avec la priorité stratégique du Ministère, énoncée dans le Cadre stratégique 2016 à 2020, consistant à élaborer des initiatives de politique sociale qui répondent aux besoins des familles et des groupes vulnérables, appuient les collectivités dans le développement des infrastructures sociales et font avancer les solutions aux problèmes sociaux grâce à des approches novatrices.

Rôle de chef de file du programme dans la lutte contre l'itinérance
En ciblant et en appuyant directement les collectivités, la planification communautaire, les partenariats, la collaboration avec tous les ordres de gouvernement, les organisations non gouvernementales et le secteur privé, le programme joue un rôle de chef de file dans la lutte contre l'itinérance au Canada. Les principaux aspects qui contribuent à ce rôle constituent la référence nationale du programme dans toutes les provinces et tous les territoires ainsi que la mise en œuvre d'une approche globale commune afin de lutter contre l'itinérance dans les collectivités canadiennes, c'est-à-dire l'approche « Logement d'abord ». Cette

structure globale du programme contribue au traitement équitable des Canadiens aux prises avec l'itinérance, tout en soulignant l'importance de la souplesse et des solutions locales en exigeant que les conseils consultatifs communautaires planifient des initiatives locales, qui sont ensuite mises en œuvre par les entités communautaires.

3. Mise en œuvre du programme

3.1 Communication et coordination

Dans l'ensemble, on a constaté le bon déroulement de la communication et de la coordination au sein d'EDSC et entre le gouvernement fédéral et les collectivités financées.

Communication et coordination
Des informateurs clés ont indiqué qu'en général, la communication et la coordination entre les divers intervenants étaient efficaces. La plupart des groupes et des unités concernés ont indiqué que, dans l'ensemble, il y avait une communication fréquente et de l'information facilement accessible, au besoin. La circulation d'information entre les différents paliers a parfois été entravée étant donné la communication à plusieurs niveaux résultant des complexités et du nombre de groupes concernés. Ce ralentissement a été noté lors d'entrevues avec des agents de prestation de services lorsqu'ils essayaient d'obtenir de l'information de l'administration centrale.

Pour surmonter ce défi, deux mécanismes de conception facilitant la circulation de l'information ont été mis en évidence : le groupe de l'expertise opérationnelle a été identifié comme une source accessible d'information de qualité et un lien important avec l'administration centrale, et le réseau des agents de prestation de services a offert une tribune de qualité permettant de diffuser l'information et l'apprentissage.

On a constaté aussi le bon fonctionnement de la communication et coordination entre EDSC et les collectivités financées. La plupart des informateurs clés de Service Canada et des entités communautaires ainsi que des conseils consultatifs communautaires ont signalé une communication efficace et fréquente dans le cadre de relations positives par lesquelles les collectivités se sont senties soutenues.

3.2 Surveillance et production de rapports

Les exigences du programme en matière de surveillance et d'établissement de rapports sont perçues comme étant contraignantes à l'échelle communautaire. Un grand nombre d'exigences en matière de surveillance et de rapports ne sont pas coordonnées en ce moment avec d'autres sources de financement à l'échelle provinciale et territoriale, ce qui entraîne une charge de travail importante pour les collectivités.

La conception du programme fait appel à plusieurs mécanismes et outils de surveillance et de production de rapports, notamment des plans communautaires, les mises à jour annuelles des plans communautaires et le Réseau des rapports électroniques et d'information sur l'itinérance[34]. Des informateurs clés à l'échelle communautaire ont fait état de la surveillance au moyen de rapports trimestriels, de rapports d'activités, de rapports d'étape, de dialogues semestriels, de vérifications et de rapports financiers. Dans l'ensemble, le niveau de surveillance et de production de rapports est élevé et peut être assez contraignant selon de nombreux informateurs clés des collectivités et d'EDSC.

Des informateurs clés ont fait observer l'importance de la surveillance et de la production de rapports afin de démontrer les progrès accomplis et l'utilisation appropriée des fonds. Cependant, ils ont également noté qu'un plus grand nombre de rapports sont exigés comparativement à d'autres programmes provinciaux/territoriaux, même si le montant du financement du programme est souvent moins important. Le fardeau en matière de production de rapports à l'échelle communautaire est accru en partie en raison du manque de coordination et d'intégration des exigences en matière de rapports dans le cadre des diverses sources de financement (principalement fédérales et provinciales/territoriales).

Le fait que chaque province et territoire ait des exigences et un calendrier différents complique l'harmonisation avec la production de rapports par les provinces et les territoires. Les capacités limitées, la taille de la collectivité et les changements aux systèmes de production de rapports contribuent au fardeau lié à la surveillance et à la production de rapports dans certaines collectivités. L'allocation des fonds du programme destinés aux tâches administratives vise à appuyer la capacité de production de rapports. Toutefois, il se peut que cela ne soit pas suffisant, car quelques représentants de Service Canada et des collectivités ont signalé que la formation sur certains systèmes et outils de données était limitée.

[34] L'entité communautaire est responsable de fournir des détails regroupés au niveau des projets sur les activités du programme. Depuis 2011, tous les rapports sur les projets ont été téléchargés dans la base de données du Réseau des rapports électroniques et d'information sur l'itinérance au moyen d'une application Web.

Quelques représentants de Service Canada et des collectivités ont fait état d'une confusion et d'interprétations erronées quant à la façon de saisir l'information afin d'en assurer l'uniformité et d'éliminer le double comptage. Ce groupe, composé de représentants des entités communautaires ou des conseils consultatifs communautaires et de Service Canada, a également signalé des difficultés liées au manque de formation ou de connaissances des agents de prestation de services relativement aux systèmes de données afin de fournir un soutien approprié aux collectivités. Un examen du soutien offert par l'administration centrale indique que les représentants de Service Canada et des entités communautaires ont reçu diverses formes de formation, y compris des séances WebEx, des formations en classe et un soutien quotidien, ainsi que des documents et des lignes directrices concernant la production de rapports sur les résultats. Malgré ces ressources, un manque de formation et de connaissances a néanmoins été signalé par des agents de prestation de services.

3.3 Mise en œuvre de l'approche « Logement d'abord »

Des progrès importants ont été réalisés dans la mise en œuvre de l'approche « Logement d'abord » au sein des collectivités. Les facteurs qui ont contribué à cette mise en œuvre comprenaient la planification et la collaboration communautaires, les projets de préparation et le calendrier de transition, ainsi que l'exposition préalable à « Logement d'abord » et son acceptation. Parmi les défis figurent la perception d'une mise en œuvre rapide, des objectifs ambitieux et le manque continu de logements abordables dans de nombreuses collectivités.

Préparation à l'approche « Logement d'abord » et transition vers celle-ci

L'adoption de l'approche « Logement d'abord » a représenté un changement d'orientation majeur dans le cadre du programme. Dans le but d'accorder du temps aux collectivités pour qu'elles mettent en œuvre « Logement d'abord », l'année financière 2014 à 2015 a été considéré comme une année de transition afin de permettre aux collectivités de terminer les projets du cycle de financement précédent et de se préparer à l'approche « Logement d'abord ». À compter de l'exercice 2015 à 2016, les huit plus grandes collectivités désignées devaient investir au moins 65 % de leur financement dans les projets « Logement d'abord ». À compter de l'exercice 2016 à 2017, les collectivités désignées de taille moyenne et les collectivités autochtones dont les allocations annuelles dépassent 200 000 $ devaient consacrer au moins 40 % de leur financement à « Logement d'abord ». Les collectivités qui reçoivent moins de 200 000 $ par an en financement de la Stratégie n'étaient pas tenues d'atteindre la cible relative à « Logement d'abord ».

Une étude de cas menée dans la ville d'Edmonton a révélé que celle-ci avait déjà mis en œuvre une approche « Logement d'abord » dans le cadre d'un projet pilote de services intégrés, en 2007. Les leçons tirées et les pratiques exemplaires ont été intégrées dans le plan décennal de la collectivité, en 2009. Par la suite, Edmonton a coté sa préparation relative à l'adoption d'une approche « Logement d'abord » en attribuant les meilleures cotes dans presque tous les domaines.

Étant donné que l'approche « Logement d'abord » était nouvelle pour certaines collectivités, il y avait une allocation souple du financement lié au volet Collectivités désignées pouvant être utilisé pour les activités de préparation. Au sein des collectivités qui prévoyaient de mettre en œuvre « Logement d'abord », 74 % avaient planifié d'entreprendre des activités de préparation, en 2014 à 2015, et ce nombre est passé à 59 %, en 2015 à 2016, selon les plans communautaires et les mises à jour annuelles. Alors que les collectivités qui utilisaient déjà l'approche « Logement d'abord » pouvaient continuer à utiliser directement le financement du programme afin de soutenir leurs activités, divers projets de préparation ont été identifiés et financés dans les collectivités moins sensibilisées sur l'approche.

Compte tenu de son expérience considérable à l'égard de « Logement d'abord », la ville de Hamilton a utilisé le financement de la préparation afin d'améliorer la préparation liée aux services et aux mesures de soutien offertes à sa population autochtone, comme l'indiquent les données d'études de cas.

Selon un bref examen de certains plans communautaires et de mises à jour annuelles de plans communautaires, les activités de préparation comprenaient la formation de divers représentants d'organisations communautaires sur l'approche, l'élaboration de systèmes de collecte de données et la formation connexe, ainsi que la réalisation de recherches afin de déterminer le nombre réel de personnes de la collectivité remplissant les critères du programme rattachés à la situation d'itinérance chronique ou épisodique. Afin de faciliter et d'accélérer l'adoption par les collectivités d'une approche « Logement d'abord », le programme a également financé l'Alliance canadienne pour mettre fin à l'itinérance afin de s'appuyer sur les travaux antérieurs de la Commission de la santé mentale du Canada, de dispenser une formation et une assistance technique sur mesure relatives à « Logement d'abord » à l'aide d'un modèle de formation des formateurs et d'élaborer du matériel de formation et des trousses à outils à code source ouvert directement accessibles en ligne. Selon l'information tirée d'entrevues avec des informateurs clés et d'études de cas touchant des représentants des entités communautaires ou des conseils consultatifs communautaires et de Service Canada, le financement de la préparation combiné au temps de préparation a contribué à faciliter la transition pour les collectivités. Les activités efficaces soulignées comprenaient la formation et les outils reçus dans le cadre du projet mis en œuvre par l'Alliance canadienne pour l'éradication de l'itinérance.

Par contraste, quelques problèmes de mise en œuvre mentionnés par des informateurs clés incluaient des problèmes de communication entre EDSC et les collectivités à la suite des annonces initiales et des séances d'information. Les problèmes de communication ont été attribués par des informateurs clés, en particulier ceux représentant Service Canada, les entités communautaires ou les conseils consultatifs communautaires et les experts, à la mise en œuvre rapide

de l'approche « Logement d'abord ». Cela semblait avoir moins d'incidence sur les collectivités si elles étaient déjà au courant de l'approche « Logement d'abord » ou si elles avaient débuté sa mise en œuvre et si les niveaux de collaboration entre les organismes communautaires étaient élevés.

Mise en œuvre de l'approche « Logement d'abord »
Dans l'ensemble, les informateurs clés représentant les collectivités étaient en faveur de l'approche « Logement d'abord ». Les entrevues avec des informateurs clés et les études de cas ont révélé que les collectivités avaient accepté les principes de « Logement d'abord » et les suivaient généralement du mieux qu'elles pouvaient, sachant que certaines d'entre elles avaient encore du travail à faire afin de respecter ces principes. Les facteurs mis en évidence contribuant à cette acceptation étaient les niveaux élevés d'efforts déployés aux fins de la communication et de la coordination pour mobiliser tous les intervenants communautaires pertinents.

Ces efforts ont contribué à accroître l'acceptation de « Logement d'abord » et l'intérêt à l'égard de cette approche au sein des collectivités, ce qui a mené à une meilleure collaboration et a facilité la mise en œuvre. Des informateurs clés ont reconnu le rôle joué par les dispositions du programme encourageant les efforts de communication et de collaboration à l'échelle communautaire (p. ex. la planification communautaire, la collaboration avec les conseils consultatifs communautaires, le financement des entités communautaires), ce qui facilite l'application et l'adoption de l'approche « Logement d'abord ».

Les renseignements tirés des plans communautaires et des mises à jour de plans communautaires incluaient l'autoévaluation du respect par chaque collectivité de 14 principes fondamentaux de « Logement d'abord ». Au sein des 28 collectivités qui se sont autoévaluées en 2014 et en 2016, la moyenne des notes de fidélité s'est considérablement améliorée, passant d'environ 2,55 à 3,47 sur une échelle de quatre points[35]. Dans les huit grandes collectivités[36] dotées de cibles de mise en œuvre pendant cette période, la moyenne des notes de fidélité est passée de 2,84 à 3,64, ce qui indique une amélioration du respect des principes fondamentaux. Les deux principes de « Logement d'abord » affichant les meilleures notes de fidélité étaient le « choix de service » et le « logement intégré ». Les moins bonnes notes de fidélité étaient attribuées au « coût raisonnable du logement », qui occupait le dernier rang dans toutes les collectivités en 2014 à 2015 et en 2015 à 2016 et correspond aux principaux défis et besoins susmentionnés.

Même si les collectivités n'étaient pas tenues d'investir dans des projets « Logement d'abord » au cours de la première année de mise en œuvre, 60 %

[35] Les notes de fidélité étaient fondées sur les évaluations de 14 éléments sur une échelle de 4 points, une note de 4 démontrant un niveau élevé de fidélité par rapport à l'approche « Logement d'abord ». La note globale de fidélité a été calculée en totalisant les notes des 14 catégories et en calculant une note moyenne.
[36] Les 8 grandes collectivités sont Vancouver, Calgary, Edmonton, Winnipeg, Toronto, Hamilton, Ottawa et Halifax.

d'entre elles ont déclaré l'avoir fait en 2014 à 2015, puis 71 % en 2015 à 2016. Les 8 grandes collectivités ont investi dans des projets « Logement d'abord » pendant la première année.

L'objectif d'allocation de 65 % du financement du programme aux projets « Logement d'abord » d'ici la deuxième année de mise en œuvre (2015 à 2016) visé par les 8 grandes collectivités était difficile à atteindre. Seules 4 des 8 grandes collectivités ont pu atteindre cet objectif. Même si 4 collectivités n'ont pas atteint l'objectif, dans l'ensemble de ce groupe, l'allocation moyenne aux projets « Logement d'abord » a progressé, passant de 44 %, en 2014 à 2015, à 66 % en 2015 à 2016. Les constatations tirées des entrevues avec des informateurs clés et les représentants de la prestation des services et des politiques d'EDSC ont révélé que l'objectif était considéré par quelques collectivités comme normatif et qu'il constituait un objectif ambitieux accompagné d'un délai relativement court, particulièrement pour les collectivités qui n'avaient jamais mis en œuvre l'approche « Logement d'abord » à l'échelle communautaire. Les collectivités sans expérience liée à « Logement d'abord » ont déclaré éprouver des difficultés à adapter leurs programmes communautaires pour répondre aux critères, et la courbe d'apprentissage et les niveaux requis de changements organisationnels et de coordination des services ont posé problème.

4. Intégration, harmonisation et durabilité du système

La conception du programme appuie les objectifs liés à l'harmonisation, à la durabilité et à l'intégration du système au moyen de l'élaboration de plans communautaires, du soutien des conseils consultatifs communautaires comptant une représentation diversifiée et du financement par l'entremise d'une entité communautaire afin de mettre en œuvre diverses activités et projets. Selon les directives du programme (2014 à 2019), les activités précises d'aide à la coordination des ressources peuvent inclure ce qui suit : déterminer, intégrer et améliorer en permanence les services; travailler avec les secteurs concernés pour identifier les obstacles au logement permanent et les possibilités de les éliminer; optimiser tous les investissements en coordonnant les activités financées afin d'éviter les doubles emplois et les lacunes, et ce, en veillant à ce que le financement soit utilisé de façon stratégique afin d'optimiser les résultats. Les conseils consultatifs communautaires sont censés jouer un rôle important dans la coordination et l'établissement de partenariats à ces fins.

4.1 Participation des intervenants

Dans l'ensemble, les conseils consultatifs communautaires sont relativement diversifiés et sont rattachés à une bonne participation des secteurs sans but lucratif, de la santé et du logement au sein des collectivités. La représentation des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux a parfois posé problème, ceux-ci étant à l'occasion surreprésentés ou sous-représentés. Il semble y avoir une sous-représentation de certains secteurs communautaires importants, notamment le secteur privé, les services de police, les services correctionnels et les associations de propriétaires. Un autre défi observé concerne la participation de personnes ayant vécu une expérience liée à l'itinérance.

La participation des intervenants et la mobilisation des partenaires est un élément essentiel de la conception du programme. Selon le modèle logique du programme, on s'attend à ce que, grâce à son approche communautaire, le programme permette d'accroître la participation des partenaires, harmonise les efforts et les priorités et optimise la contribution de tous les intervenants à un effort collectif afin de prévenir et de réduire l'itinérance. Les partenaires comprennent les principaux intervenants du milieu communautaire, les municipalités, les organisations autochtones, le secteur sans but lucratif, le secteur privé, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les ministères fédéraux, les sociétés d'État et les organismes de recherche.

Un élément fondamental de la conception du programme est l'établissement d'un plan communautaire par les conseils consultatifs communautaires. À ce titre, les conseils mobilisent et intègrent les différents secteurs qui hébergent ceux qui vivent l'itinérance ou risquent de devenir sans-abri et leur fournissent des services. On s'attend à ce que le conseil joue un rôle stratégique et de coordination afin d'optimiser tous les efforts de lutte contre l'itinérance dans une collectivité. Compte tenu de ces responsabilités, la composition de ces conseils est un facteur important afin d'optimiser leurs efforts et de contribuer à la participation des intervenants de la collectivité. La représentation plus complète des conseils contribue également à une approche systématique de la lutte contre l'itinérance.

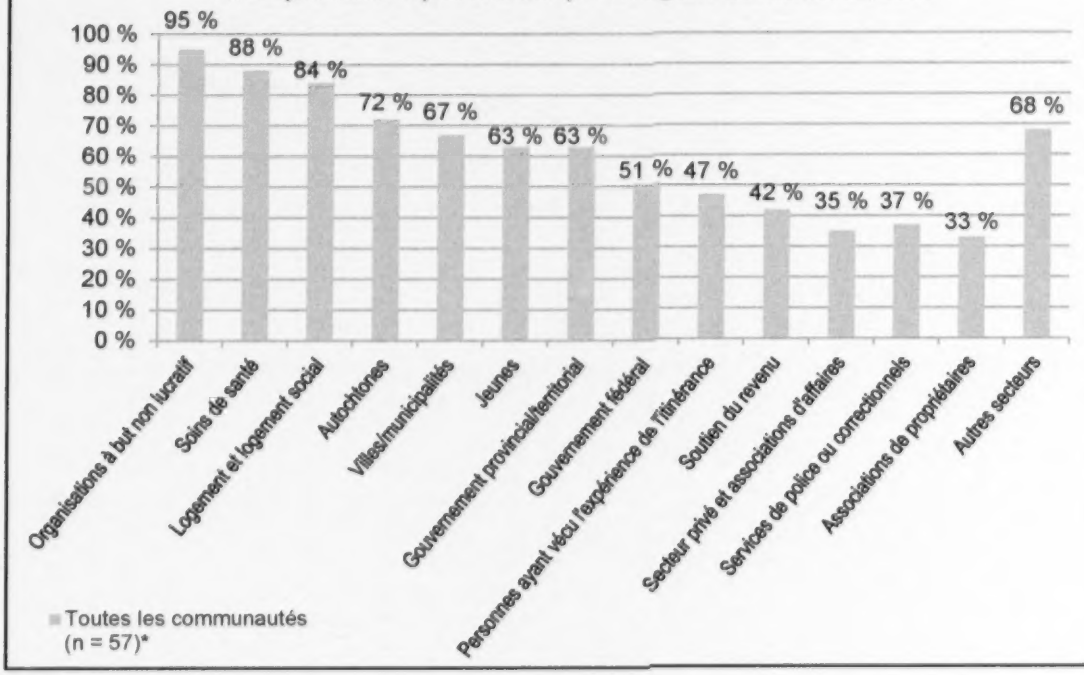
Comme l'indique le tableau 2, les conseils consultatifs communautaires ont une forte représentation des divers groupes d'intervenants communautaires, mais principalement des secteurs sans but lucratif et de la santé ainsi que des organismes de logement et des organisations autochtones. La représentation des gouvernements provinciaux et territoriaux et du gouvernement fédéral est plus courante dans les conseils d'administration des grandes collectivités. Les groupes que l'on retrouve moins fréquemment dans les conseils consultatifs communautaires sont les personnes ayant vécu une expérience liée à l'itinérance, les associations commerciales et le secteur privé, les services de police ou les services correctionnels et les associations de propriétaires. La sous-représentation de ces groupes a également été mentionnée par quelques informateurs clés. En moyenne, les conseils ont inclus des représentants d'au moins 7 groupes différents depuis 2014.

Tableau 2 : Pourcentage de conseils consultatifs communautaires comptant un ou plusieurs représentants par catégorie de membres, selon l'importance du financement communautaire, 2016

Catégories de membres	Toutes les collectivités (n = 57)*	Les 8 grandes (n = 8)	Plus de 200 000 $ (n = 28)	Moins de 200 000 $ (n = 15)	Autochtones Plus de 200 000 $ (n = 6)
Sans but lucratif	95 %	88 %	96 %	93 %	100 %
Soins de santé, y compris traitements liés à la santé mentale et à la toxicomanie	88 %	75 %	89 %	87 %	100 %
Logement et logement social	84 %	63 %	82 %	93 %	100 %
Autochtones	72 %	75 %	61 %	80 %	100 %
Villes ou municipalités	67 %	63 %	75 %	67 %	33 %
Jeunes	63 %	50 %	61 %	60 %	100 %
Gouvernement provincial/territorial	63 %	88 %	68 %	60 %	17 %
Gouvernement fédéral	51 %	63 %	61 %	40 %	17 %
Personnes ayant vécu une expérience liée à l'itinérance	47 %	50 %	46 %	53 %	33 %
Soutien du revenu	42 %	25 %	50 %	40 %	33 %
Secteur privé et associations commerciales	35 %	38 %	36 %	27 %	50 %
Services de police et correctionnels	37 %	38 %	39 %	27 %	50 %
Associations de propriétaires	33 %	25 %	43 %	20 %	33 %
Autres secteurs	68 %	63 %	68 %	67 %	83 %

Source : Mise à jour annuelle des plans communautaires de 2016 à 2017
*Information non disponible pour Iqaluit et Thunder Bay

Figure 3. Pourcentage de conseils consultatifs communautaires comptant un ou plusieurs représentants par catégorie de membres, 2016



4.2 Investissements et allocations de financement

Le programme vise à fournir un leadership dans la lutte contre les problèmes d'itinérance partout au Canada, tout en encourageant la planification, la prestation de services et les solutions à l'échelle locale. À ce titre, le programme contribue financièrement aux initiatives des collectivités, mais la plupart des collectivités ont pu faire appel à d'autres ressources beaucoup plus importantes que celles fournies par le programme. En moyenne, environ 13 $ sont investis dans la lutte contre les problèmes d'itinérance au sein d'une collectivité pour chaque dollar investi dans le cadre du programme, ce qui suggère de passer à une approche plus systématique de la lutte contre l'itinérance.

Investissements en faveur de la lutte contre l'itinérance
Bien que le programme soit conçu dans le but de fournir un leadership dans la lutte contre l'itinérance au Canada, on s'attend à ce que des investissements importants soient effectués par divers partenaires pour atteindre les résultats souhaités. De cette manière, on favorise une approche structurelle ou systématique à l'égard de l'itinérance. La structure du programme exige que, au minimum, pour chaque dollar provenant du financement des collectivités désignées, un dollar provienne de la collectivité.

En 2015 à 2016, seulement trois des collectivités désignées n'ont pas été en mesure d'égaler entièrement les coûts du ratio de 1:1 nécessaire. La moyenne du financement communautaire pour chaque dollar du programme dans l'ensemble des collectivités a légèrement fluctué, passant de 14,31 $ en 2014 à 2015, à 12,90 $ en 2015 à 2016. Au sein des 8 grandes collectivités, la moyenne du financement communautaire pour chaque dollar du programme était de 13,02 $ en 2015 à 2016, et des écarts très importants entre les collectivités existaient : le financement pouvait être de 2,16 $ dans une collectivité et de 29,74 $ dans une autre. Les administrations municipales et provinciales ont fourni la plus grande partie des fonds non liés au programme afin d'appuyer les efforts de lutte contre l'itinérance. Bien que le niveau de contribution communautaire au programme varie dans l'ensemble, le programme dépasse le ratio requis de 1:1.

Allocation du financement du programme
L'allocation du financement relatif au volet Collectivités désignées a été conçue à l'origine en 1999, date à laquelle les 10 grandes collectivités, qui incluaient les 8 grandes actuelles en plus de Montréal et de la ville de Québec, ont été identifiées comme étant aux prises avec les problèmes d'itinérance les plus importants à régler et ont donc reçu 80 % du financement lié à ce volet. La formule d'allocation aux collectivités comprenait trois variables également pondérées : la population estimée de 1999, le nombre de personnes vivant sous le seuil de faible revenu après impôt et le taux moyen d'inoccupation des logements locatifs sur deux ans corrigé de manière à ce qu'un nombre plus élevé reflète une situation du marché locatif plus déplorable. L'allocation proportionnelle à ces

collectivités n'a pas été mise à jour afin de refléter les changements -pour chacune de ces variables (toutefois, le financement a globalement augmenté de 25 % en 2016 à 2017 et en 2017 à 2018).

L'allocation de financement aux collectivités de taille moyenne constitue les 20 % restants de l'allocation globale liée à ce volet. Un financement a été également alloué aux collectivités en fonction de la population estimée. La sélection des collectivités de taille moyenne a été faite en consultation avec les provinces et les territoires. Les allocations proportionnelles à l'intention de ces collectivités n'ont pas été mises à jour (toutefois, le financement a globalement augmenté de 50 %, en 2016 à 2017 et en 2017 à 2018).

L'allocation de financement relatif au volet Itinérance dans les collectivités rurales et éloignées a connu quelques changements au cours des dernières années. Un financement supplémentaire a été utilisé pour combler l'écart par habitant entre les compétences. Un autre changement apporté au budget de 2016 a été l'élimination de la priorisation des projets dans les collectivités de 25 000 habitants ou moins. Le montant alloué à ce volet a doublé dans le budget de 2016, à compter de 2016 à 2017 et de 2017 à 2018.

L'allocation de financement lié au volet Itinérance chez les Autochtones a été établie initialement en 1999, et 8 collectivités ont reçu des fonds correspondant aux investissements effectués dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Les fonds restants ont été distribués à 29 autres collectivités et régions affichant des besoins. Le montant de ce volet a doublé dans le budget de 2016, à compter de 2016 à 2017 et de 2017 à 2018.

Dans l'ensemble, des informateurs clés de la plupart des groupes d'intervenants ont fait part de leurs préoccupations concernant l'approche perçue comme inéquitable et potentiellement obsolète utilisée par le programme pour allouer des fonds dans certains volets de financement. Des informateurs clés représentant les politiques et la prestation de services d'EDSC ont observé que les mêmes collectivités ont été considérées comme des « collectivités désignées » depuis 1999, sans qu'il y ait de nouveaux ajouts ou changements. Selon quelques informateurs clés, on estime que le programme doit mettre à jour sa façon de déterminer les collectivités « désignées » et l'allocation de financement en fonction de la collectivité. Certains informateurs clés ont indiqué la nécessité de revoir les méthodes d'allocation des fonds du programme aux collectivités, car celles-ci ont affiché d'importants changements démographiques pendant cette période.

En ce qui a trait à l'élaboration éventuelle d'une nouvelle formule d'allocation, quelques informateurs clés ont suggéré de tenir compte de divers facteurs lors de l'allocation de fonds aux collectivités (dont certains étaient utilisés dans les formules initiales), comme le niveau et la nature de l'itinérance, la disponibilité et les coûts du logement, l'utilisation de programmes sociaux par la collectivité, la

disponibilité et la capacité des organisations non gouvernementales d'offrir des services et d'autres caractéristiques propres à la collectivité. Par exemple, certaines collectivités sont beaucoup moins en mesure d'accéder à d'autres ressources communautaires et, par conséquent, le financement total disponible varie énormément d'une collectivité à l'autre lorsque l'on tient compte de toutes les sources de financement.

Outre les collectivités désignées, des préoccupations ont été exprimées quant aux fonds limités dont disposent certaines petites collectivités rurales ou autochtones afin de les aider à lutter contre l'itinérance. Quelques informateurs clés ont également considéré que l'allocation de financement liée à l'Itinérance chez les autochtones posait problème, car quelques collectivités à forte population autochtone recevaient peu ou pas de financement lié au volet, alors que des collectivités à population autochtone moins importante semblaient en recevoir davantage. Cette perception d'incongruité peut s'expliquer en partie par des schémas d'allocation restés inchangés depuis 1999 et la non-utilisation d'une formule de financement fondée sur les populations autochtones, comme susmentionné.

4.3 Harmonisation avec les priorités

Dans l'ensemble, il y a une bonne harmonisation des priorités du programme avec celles des provinces ou territoires et des collectivités; notons en particulier l'accent mis sur l'approche « Logement d'abord ». Cependant, la prévention de l'itinérance et la prise en compte des besoins de diverses populations vulnérables sont également jugées hautement prioritaires par les collectivités.

On s'attend à ce que, dans le cadre de l'élaboration de plans communautaires, les collectivités désignées et certaines collectivités autochtones déterminent les priorités de financement. Les priorités soutiendront les approches globales de l'itinérance au niveau communautaire qui sont harmonisées avec « Logement d'abord », qui améliorent la situation des personnes et des familles sans abri et de celles qui sont exposées à un risque imminent d'itinérance grâce à des services personnalisés, qui préservent ou augmentent les capacités des installations utilisées afin de répondre aux besoins des sans-abri et qui améliorent la coordination communautaire et la gestion des données.

Dans l'ensemble, l'évaluation a permis de constater l'harmonisation des priorités du programme avec celles des provinces et des territoires. L'examen des documents provinciaux et territoriaux a montré la cohérence entre l'approche « Logement d'abord » mise en évidence dans la structure du programme et les priorités des gouvernements provinciaux et territoriaux. Les provinces et les territoires accordent également la priorité à l'approche « Logement d'abord » et l'adoptent. Par conséquent, ils continuent de participer à la coordination et au financement des services et à l'établissement de partenariats au sein des collectivités. Par exemple, les gouvernements provinciaux et territoriaux offrent des

suppléments au loyer afin de créer de nouveaux logements supervisés dans les collectivités, ils mènent des recherches sur la meilleure façon d'appliquer le modèle « Logement d'abord » aux collectivités spécialisées (p. ex. les petites collectivités du Nord, rurales et éloignées) et ils soutiennent la surveillance et l'évaluation continues des programmes « Logement d'abord » actuels. Quelques informateurs clés des gouvernements provinciaux et territoriaux et des organisations communautaires ont indiqué des lacunes ou un manque d'harmonisation; ils proposent notamment de veiller à ce que toutes les parties utilisent la même définition de « Logement d'abord ».

L'harmonisation des priorités du programme avec celles des collectivités a été confirmée par certains informateurs clés des conseils consultatifs communautaires et des entités communautaires. Lorsque l'harmonisation a été observée, on notait l'accent mis sur l'approche « Logement d'abord ». Il a été mentionné dans les entrevues et les études de cas qu'en ce qui concerne les collectivités ayant déjà mis en œuvre une approche « Logement d'abord », il y avait une bonne harmonisation des priorités du programme avec celles des collectivités, compte tenu de l'approche commune. De même, pour ce qui est des collectivités où le programme a joué un rôle de chef de file afin de réussir la transition vers « Logement d'abord », il y a généralement une bonne harmonisation des priorités.

L'information tirée des entrevues avec des informateurs clés et des études de cas indique que plusieurs collectivités produisent leur propre plan communautaire, en plus du plan élaboré dans le cadre du programme. Ainsi, elles ont tendance à utiliser leur propre plan communautaire comme document d'orientation afin de lutter contre l'itinérance dans leur contexte local. Dans les études de cas, toutes les collectivités avaient élaboré leurs propres plans communautaires, en plus du plan axé sur le programme, et elles avaient indiqué que les priorités du programme étaient harmonisées avec celles de « Logement d'abord », tout en mentionnant qu'elles avaient d'autres priorités en matière de prévention de l'itinérance et de réponse aux besoins d'autres populations vulnérables qui ne figuraient pas au cœur de leur plan de programme.

4.4 Coordination des programmes et des services

La coordination des programmes et des services a été améliorée en partie par la diversité de la composition des conseils consultatifs communautaires et la participation des intervenants, les divers projets de préparation et les mécanismes de coordination tels que les équipes de gestion des cas graves. Des défis ont été constatés dans les collectivités affichant un manque d'harmonisation entre les priorités des divers intervenants et un manque de ressources et de capacités.

Les données provenant des entrevues avec les informateurs clés et des études de cas montrent que les intervenants prennent diverses mesures afin d'accroître la coordination et l'intégration entre les partenaires et les administrations, y compris les organisations communautaires, les services et les ministères provinciaux et

territoriaux et les municipalités. Une partie de cette coordination a lieu au niveau du client en tant que tel, comme dans la gestion intensive des cas en collaboration avec les infirmières communautaires, les cliniques et les programmes de congé d'hôpitaux. Le programme contribue directement à ce niveau de coordination grâce au financement et au soutien à la gestion des cas graves dans le cadre de l'approche « Logement d'abord ». Dans d'autres cas, la coordination s'effectue au niveau du programme, comme la coordination des programmes d'aide au loyer de la province ou du territoire avec les fonds de logement d'urgence fournis en totalité ou en partie dans le cadre du financement du programme. De plus, l'évaluation a permis de trouver de nombreux exemples de coordination et d'intégration au niveau organisationnel qui se concentrent sur de multiples programmes et services, tels que la collaboration entre les organismes de logement pour les jeunes, les centres pour l'emploi et les organismes de sensibilisation. Le programme contribue également à ce type de coordination et d'intégration en fournissant des fonds afin de faciliter l'accès aux mesures de soutien du revenu, aux mesures de soutien préalables à l'emploi et à la transition vers le marché du travail, au développement des compétences essentielles ainsi qu'au soutien à l'amélioration de l'intégration sociale des clients.

Dans le cadre des études de cas, notamment Edmonton, Fredericton, Hamilton et Victoria, les collectivités les plus avancées dans la mise en œuvre d'une approche « Logement d'abord » (c.-à-d. Hamilton et Edmonton) ont généralement démontré des niveaux élevés de coordination et d'intégration des programmes et des services. Les exemples de mécanismes de coordination comprenaient les comités pour les « cas complexes », les groupes de travail et les sous-comités ayant des domaines de coordination mandatés et les systèmes de données coordonnés. Dans les réponses données par des informateurs clés et les études de cas, il y avait des indications que la mise en œuvre de l'approche « Logement d'abord » avait contribué à une meilleure coordination et à une meilleure intégration des programmes et des services.

Dans l'ensemble, plusieurs facilitateurs de coordination et d'intégration des programmes et des services ont été identifiés, notamment les efforts visant à inclure et à faire participer divers intervenants aux initiatives, l'établissement d'ententes officielles et l'élaboration de systèmes d'admission et de systèmes de collecte ou de tenue à jour des données coordonnés. Les obstacles, quant à eux, comprenaient entre autres le manque d'harmonisation des priorités à différents niveaux (p. ex. entre provinces / territoires et organismes communautaires), le manque de ressources ou de capacités et la résistance d'intervenants à la coordination et à l'intégration.

Les principaux moyens par lesquels le programme pourrait appuyer davantage les efforts de coordination et d'intégration ont été indiqués dans le cadre d'entrevues et d'études de cas et portaient principalement sur une meilleure coordination avec les provinces et les territoires. Les suggestions incluaient un travail accru avec les gouvernements provinciaux et territoriaux afin d'augmenter la disponibilité des logements et la collaboration avec des homologues

provinciaux et territoriaux pour coordonner la programmation, les définitions et les systèmes de données. Ces suggestions vont de pair avec la littérature, qui indique qu'un manque de coordination entre les partenaires fédéraux et provinciaux constitue un obstacle important à l'intégration de systèmes et à la prestation de services[37] [38].

4.5 Comprendre l'itinérance

L'information et les données recueillies et produites sont utiles pour dresser un portrait des tendances au niveau national dans les domaines relatifs aux investissements fédéraux. Cependant, leur utilité est plus limitée pour répondre aux besoins en matière d'information des autres intervenants, y compris les collectivités, en vue de mieux comprendre les causes de l'itinérance et les moyens de lutter contre celle-ci.

Grâce à la collecte de données, à la production de rapports sur les résultats et à l'analyse de ceux-ci, les collectivités, les partenaires et les intervenants, ainsi que tous les ordres de gouvernement, auront accès à l'information requise afin de mieux comprendre les causes de l'itinérance, d'augmenter leur capacité à corréler les facteurs ayant une incidence sur la stabilité du logement et de mieux comprendre les services requis et disponibles afin de lutter contre l'itinérance. Cela inclut la capacité des collectivités à déterminer les personnes cibles dans le cadre des interventions « Logement d'abord ». Cela peut également contribuer à l'élaboration d'approches novatrices et à la mise en œuvre de pratiques exemplaires afin de répondre aux besoins uniques des personnes sans abri ou présentant un risque imminent d'itinérance.

Le Système national d'information sur l'itinérance, qui recueille des données auprès des refuges partout au Canada, avait pour objectif de recevoir de l'information liée à 270 refuges en 2018 à 2019. Cet objectif a été surpassé pour chacune des trois années examinées dans le cadre de l'évaluation, avec des réalisations allant de 329 refuges en 2013 à 343 refuges en 2014.

Les informateurs clés étaient généralement optimistes quant au potentiel des données recueillies grâce à ce système afin de fournir de l'information sur les tendances actuelles en matière d'itinérance rattachées aux collectivités participantes, ainsi qu'à l'échelle nationale. La figure 4 qui suit montre le pourcentage des données totales obtenues auprès de refuges d'urgence, les hébergements de transit et les abris destinés aux femmes victimes de violence qui s'intègrent au système d'information nationale sur l'itinérance en 2014 à

[37] Noble, Au-delà de priorité au logement : une réponse globale à l'itinérance des familles au Canada (Toronto, ON : Raising the Roof, 2015).
[38] J.W. Schiff, et A. Turner, Housing First in Rural Canada: Rural Homelessness and Housing First Feasibility Across 22 Canadian Communities (Calgary, Alberta : Faculté de travail social, Université de Calgary, 2014).

2015. Tel qu'illustré, 63 % de données provenaient des refuges d'urgence. La figure 5 représente le pourcentage du total de lits d'urgence offerts par les refuges d'urgence, les abris de transit et les abris destinés aux femmes victimes de violence en 2014 à 2015. Tel qu'illustré, 58 % de données sur les lits d'urgence provenaient des refuges d'urgence cette année-là.

Figure 4. Proportion du type de refuges offrant des informations au Système National d'Information sur l'Itinérance en 2014 à 2015

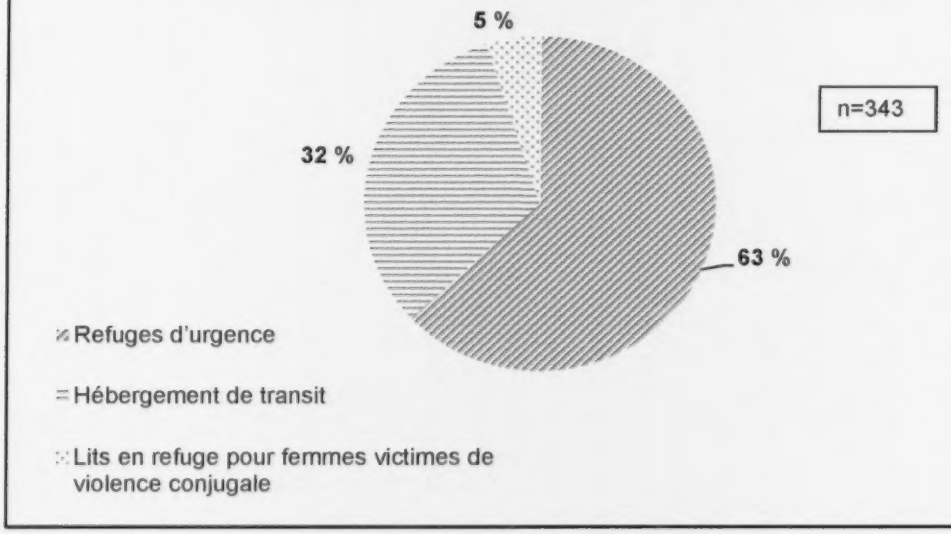
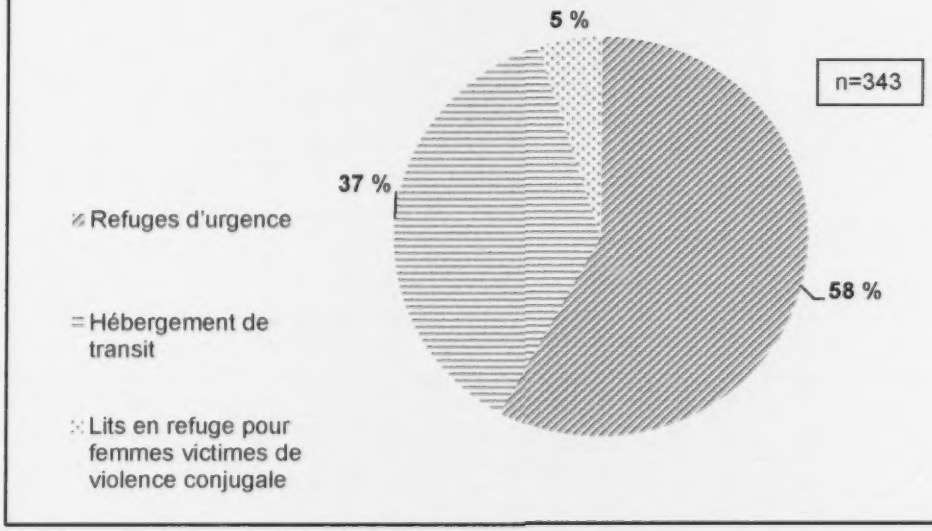


Figure 5. Proportion de disponibilité de lits d'urgence par type de refuge en 2014-15



Quelques informateurs clés ont indiqué que l'information recueillie par l'entremise du Réseau des rapports électroniques et d'information sur l'itinérance était plus utile pour l'offre d'information d'un point de vue national ou régional que du point de vue communautaire. Plus particulièrement, certains représentants d'EDSC ont indiqué que l'information provenant de ce système était utile au programme pour montrer les tendances dans les domaines où des investissements du gouvernement fédéral avaient été réalisés et aux fins du programme, de la conception et de la politique.

Dans l'ensemble, les informateurs clés et les participants aux études de cas ont exprimé des opinions partagées sur le degré de pertinence des efforts du programme à offrir aux intervenants l'accès à l'information nécessaire à l'identification des causes de l'itinérance et les moyens de lutter contre celle-ci. Bien que quelques sources aient été jugées utiles (p. ex. dénombrements ponctuels, information tirée du Système national d'information sur l'itinérance), certains représentants communautaires ont indiqué que leurs propres systèmes de données et efforts leur fournissaient les renseignements dont ils avaient besoin.

5. Contributions à l'augmentation de la stabilité et à la prévention et réduction de l'itinérance

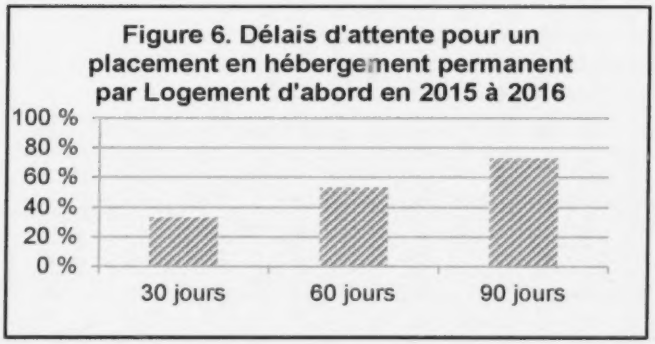
5.1 Placements « Logement d'abord » et stabilité du logement

Le programme a dépassé l'objectif de placements en logement des clients de « Logement d'abord » au cours des deux premières années de sa mise en œuvre. À ce jour, le programme affiche quelques premiers succès par rapport aux clients de « Logement d'abord » demeurant dans un logement stable, et ce, jusqu'au jalon de 12 mois.

Selon la stratégie de mesure du rendement du programme, l'objectif était de placer 3 000 personnes dans des logements stables à long terme d'ici 2015 à 2016. Selon les données disponibles[39] dans le Réseau des rapports électroniques et d'information sur l'itinérance, cette année-là, 6 621 personnes ont été placées dans un logement stable dans le cadre du volet Collectivités désignées, 272 autres ont été placées dans un logement stable dans le cadre du volet Itinérance chez les Autochtones et 39 dans le cadre du volet Itinérance chez les collectivités rurales et éloignées.

Dans la ville de Victoria, une étude de cas a identifié plusieurs domaines ayant contribué à l'augmentation de la stabilité du logement. Ceux-ci comprenaient : un travailleur de soutien aux locataires qui aide à résoudre les crises immédiates, un projet pilote visant à loger collectivement 20 Autochtones dont les besoins en logement n'avaient pas été pris en compte, et un programme « Streets to Homes », qui a réussi à utiliser une approche de liaison avec les propriétaires afin de régler les problèmes entre propriétaires et locataires et de permettre aux personnes de conserver leur logement.

[39] Les données ont été extraites du système de rapports en mai 2017.



La figure 6 représente le pourcentage des clients de « Logement d'abord » ayant obtenu un logement permanent dans les 30 jours (33 %), 60 jours (53 %), et 90 jours (73 %) suivant leur admission au programme.

En plus du placement en logement, le programme vise à aider les personnes à parvenir à une stabilité de logement, élément qu'il mesure à diverses étapes. Les résultats préliminaires sur la stabilité du logement et les sorties du programme avec succès pour les années 2014 à 2015, et 2015 à 2016 apparaissent dans le tableau 3. Parmi les clients restés dans le programme à l'échéance du jalon des six mois, environ 60 % d'entre eux possédaient un logement stable et 77 % en 2015 à 2016. Une petite proportion d'entre eux ont quitté le programme avec succès à l'échéance du jalon des 6 mois. Il s'agit d'une dynamique dans laquelle les participants ont démontré une capacité à préserver une stabilité de logement et à réduire leur dépendance envers les services du programme. Les clients ayant quitté le programme avec succès représentaient 19 % en 2014 à 2015 et 7 % en 2015 à 2016.[40]

Tableau 3 : Stabilité du logement et sorties avec succès du programme en 2014 à 2015 et 2015 à 2016

Catégories de membres	2014 à 2015	2015 à 2016
six mois de stabilité du logement	60 %	77 %
Sortie du programme après six mois	19 %	7 %
12 mois de stabilité du logement	S/O	41 %
Sortie du programme après 12 mois	S/O	43 %
Source : Réseau électronique de signalement et d'information sur les sans-abri		

A l'échéance du Jalon des 12 mois pour lequel seules les données de 2015 à 2016 sont disponibles, 41 % des clients de « Logement d'abord » occupaient un logement stable et 43 % avaient quitté le programme avec succès, bien qu'on ne

[40] La sortie du programme avec succès signifie l'obtention d'un logement stable au moment de la radiation du programme. Il n'est cependant pas possible de mesurer le statut de la stabilité du logement au-delà de cette ligne de démarcation. Par conséquent, il convient de s'entourer de toutes les précautions possibles dans l'affirmation selon laquelle la somme des deux mesures (stabilité du logement dans le programme + sortie du programme avec succès) serait une mesure totalement précise et applicable à la situation générale des occupants d'un logement stable à un moment donné dans le temps (exemple : six mois, 12 mois).

sache pas dans quelle mesure ce groupe avait pu conserver son logement une fois sa participation au programme terminée. Les données administratives montrent que les objectifs en matière de placements en logement ont été dépassés et que les indications de stabilité du logement sont prometteuses. Comme indiqué, l'évaluation a permis de trouver des exemples de réussite relativement au soutien à la stabilité du logement des clients de « Logement d'abord » dans les études de cas.

Des informateurs clés ont précisé que la mise en œuvre de l'approche « Logement d'abord » était encore à une étape préliminaire, mais qu'à ce jour, les résultats sont positifs. Chez les informateurs clés, l'un des facteurs de succès le plus souvent cité à ce jour est l'approche relative à la gestion des cas graves. Étant donné que les sans-abri de façon chronique et épisodique ont souvent des problèmes de santé complexes et multiples, la gestion des cas graves a aidé les clients au moyen de l'offre d'un soutien personnalisé d'agents de traitement des cas et en établissant le lien entre les clients et les services complémentaires nécessaires disponibles dans la collectivité.

5.2 Autonomie et stabilité financières

Le programme affiche des contributions positives en vue d'accroître l'autonomie et la stabilité financières des clients de « Logement d'abord » et d'autres clients. Selon les premières indications, environ un client de « Logement d'abord » sur cinq quitte le programme avec succès, compte tenu de sa capacité démontrée de conserver un logement stable avec des mesures de soutien moins intensives, d'accroître ses niveaux de participation sociale et son engagement dans les programmes récréatifs et culturels et de commencer à occuper un emploi rémunéré ou du bénévolat, un programme d'études ou une formation en compétences professionnelles. Des résultats positifs ont également été observés pour d'autres clients dans l'amélioration de la situation d'emploi et l'inscription à des programmes de formation professionnelle et d'études.

Dans le cadre de l'approche communautaire, les personnes sans abri ou présentant un risque imminent d'itinérance sont censées avoir accès à des mesures de soutien et des services exhaustifs, cohérents et efficaces permettant d'accroître la stabilité financière, y compris l'intégration au marché du travail et la hausse du niveau d'instruction de ces personnes afin de maintenir leur stabilité de logement.

Plusieurs résultats préliminaires ont indiqué une amélioration de l'autonomie et de la stabilité financières des clients. En 2015 à 2016, environ 10 % des clients de « Logement d'abord » ont déclaré avoir débuté un nouvel emploi rémunéré, 8 % faire du bénévolat et 13 % avoir commencé un programme d'études ou une formation en compétences professionnelles. Un autre changement positif important pour les clients de « Logement d'abord » en 2015-2016 découlait du fait que près de la moitié des clients (46 %) ont fait l'expérience de changements

positifs en matière de participation sociale et qu'un tiers (32 %) se sont inscrits à des programmes récréatifs ou culturels et reçoivent ce genre de services. Des exemples provenant des études de cas illustrent un certain nombre de succès dans ces domaines; par exemple, une personne qui avait dû être relogée plusieurs fois a fini par obtenir un diplôme et trouver un emploi dans un métier spécialisé. Un autre exemple est celui d'une mère qui souffrait de toxicomanie et dont les enfants étaient placés, mais qui a été capable de redevenir sobre, de retourner à l'école et de retrouver la garde de ses enfants.

En plus d'assurer le suivi des résultats des clients de « Logement d'abord », les collectivités recevant un financement dans le cadre du volet Collectivités désignées ou Itinérance chez les Autochtones déclarent également le nombre de personnes obtenant des résultats positifs. Bien qu'il n'y ait pas de base chiffrée du nombre de clients dans le système du Réseau permettant de calculer les proportions comme pour les clients de « Logement d'abord », il y a des chiffres réels. Par exemple, au cours de ces deux années, 4 541 clients soutenus par le programme ont vu leur situation d'emploi s'améliorer, et environ la moitié des clients (49 %) qui étaient au chômage ont obtenu un emploi à temps plein. Au cours de la même période, 3 401 clients ont entamé un programme de formation professionnelle et 2 566 clients ont débuté un programme d'études.

5.3 Prévenir et réduire l'itinérance

La réduction de l'itinérance se produit dans le cadre d'interventions « Logement d'abord » et d'autres types d'interventions grâce au placement de personnes dans des logements stables.

Le résultat final de la prévention et de la réduction de l'itinérance est appuyé par l'obtention de résultats partagés, en particulier :

- Stabilité du logement pour les personnes sans abri et celles qui présentent un risque imminent de le devenir;
- Stabilité et autonomie financières pour les sans-abri et ceux qui présentent un risque imminent de le devenir.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la structure du programme est axée sur les sans-abri, plutôt que sur ceux qui présentent un risque imminent de le devenir. Nous notons des résultats positifs à ce stade précoce, puisque le programme contribue à l'obtention de résultats partagés, soit une augmentation de la stabilité du logement et une augmentation de l'autonomie et de la stabilité financières des sans-abri. Étant donné le modèle logique, les gains liés à ces résultats partagés sont susceptibles de contribuer à la réduction générale de l'itinérance.

Dans le cadre de l'approche « Logement d'abord », la prévention de l'itinérance est considérée comme une forme de « prévention tertiaire » aidant les personnes et les familles qui ont déjà vécu une situation d'itinérance à en limiter la

récurrence. Une autre forme est la « prévention secondaire », qui met l'accent sur les stratégies d'intervention visant les personnes présentant un risque imminent d'itinérance, ainsi que celles qui sont récemment devenues sans abri, et l'objectif est d'éviter l'itinérance ou d'en sortir le plus rapidement possible. Dans le cadre du programme, la réponse aux besoins de ceux qui sont exposés à un risque imminent inclurait les personnes qui ont bénéficié d'interventions directes liées à la prévention de la perte de logement (environ 25 000 clients non liés à « Logement d'abord » en 2014 à 2015 et en 2015 à 2016). Parmi les personnes suivies après trois mois, environ 95 % avaient conservé leur logement.

En plus des premières réalisations liées aux projets « Logement d'abord », le programme a également fourni un placement en logement à plus de 10 000 clients non concernés par « Logement d'abord » et présentant diverses caractéristiques démographiques, en 2014 à 2015 et en 2015 à 2016.

Les renseignements recueillis lors des entrevues avec des informateurs clés ont révélé que le programme dans son ensemble, et en particulier l'approche « Logement d'abord », est susceptible de contribuer à réduire l'itinérance, particulièrement chez les sans-abri de façon chronique ou épisodique. Il y avait aussi des indications qu'il fallait redoubler d'efforts afin de prévenir l'itinérance et de s'assurer que certains des groupes qui ne répondent pas aux critères de l'itinérance chronique ou épisodique pourraient recevoir les services et mesures de soutien nécessaires qui les empêcheraient de faire partie plus tard de cette catégorie. Les groupes vulnérables les plus fréquemment cités comme ayant besoin de services et de mesures de soutien préventifs supplémentaires incluaient les jeunes, les aînés, les Autochtones, les femmes tentant d'échapper à des situations de violence domestique et les personnes libérées d'un établissement (p. ex. les services correctionnels, les établissements de santé mentale). Quelques informateurs clés ont également mentionné que certaines des mesures de soutien nécessaires pour les groupes vulnérables à l'itinérance, comme indiquées, dépassent le mandat du programme et relèvent en partie d'autres ordres de gouvernement.

6. Efficience et économie

6.1 Ressources

Dans l'ensemble, sur la période couverte par l'évaluation en 2014 à 2015 et en 2015 à 2016, il y a eu environ 203 millions de dollars en dépenses au titre des subventions et des contributions dans les divers volets de financement. Ces dépenses se rapportaient principalement au volet Collectivités désignées, qui représentait 162,7 millions de dollars (80 %). Viennent ensuite le volet Itinérance chez les Autochtones, qui représentait 28,5 millions de dollars (14 %), et le volet Itinérance dans les collectivités rurales et éloignées, représentant 10,7 millions de dollars (5 %). Le financement des trois volets nationaux combinés représentait

moins de 1,7 million de dollars (0,8 %). Selon les données à l'échelle des projets extraites du Réseau des rapports électroniques et d'information sur l'itinérance, les dépenses prévues pour les activités de « Logement d'abord » en 2014 à 2015 représentaient 34 % du total des dépenses prévues pour la Stratégie. Cette proportion a atteint 57 % en 2015 à 2016.

Tableau 4 : Dépenses du programme pour les exercices 2014 à 2015 et 2015 à 2016

Volets de financement	2014 à 2015	2015 à 2016	Total
Fonds régionaux			
Collectivités désignées	79 170 615 $	83 479 935 $	162 650 550 $
Itinérance chez les Autochtones	14 133 282 $	14 331 591 $	28 464 873 $
Itinérance dans les collectivités rurales et éloignées	5 172 717 $	5 490 837 $	10 663 554 $
Fonds nationaux			
Système national d'information sur l'itinérance et Solutions innovantes à l'itinérance	57 352 $	394 816 $	452168 $
Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri	651 000 $	552 000 $	1 203 000 $
Total	99 184 966 $	104 249 179 $	203 434 145 $

Source : Direction générale du dirigeant principal des finances

Les dépenses salariales et non salariales de fonctionnement du programme-sont demeurées stables au cours des deux années, soit environ 12 millions de dollars par année.

6.2 Observations relatives à l'efficience et à l'économie

Efficacité accrue des processus

Les représentants d'EDSC ont identifié des mesures susceptibles de contribuer à des processus administratifs plus efficaces. Pour les processus internes d'EDSC, les exemples incluaient la tenue de réunions internes régulières contribuant à la qualité de la communication, la détermination des défis, le traitement des problèmes liés aux processus et le soutien reçu du Ministère. Les processus cités contribuant à une efficacité accrue entre EDSC et les collectivités financées incluaient la simplification de l'approbation de l'établissement des priorités, la mise en place d'un taux forfaitaire pour les coûts administratifs des entités communautaires, la simplification du processus de modification et l'offre en ligne des directives et modalités du programme. Les tentatives visant à améliorer l'efficacité de la production des rapports communautaires ont notamment consisté à offrir de la formation sur les systèmes de données aux entités

communautaires, à élaborer divers outils de production de rapports et à favoriser la production de rapports en ligne.

La plupart des informateurs clés ont estimé que, dans l'ensemble, le programme aidait les collectivités à répondre à certains de leurs besoins, tout en permettant une utilisation efficace et efficiente des fonds fédéraux. Même lorsque les contributions du programme sont faibles par rapport à d'autres sources de financement, comme les fonds provinciaux ou territoriaux, le financement du programme a été cité comme étant efficace pour combler les lacunes ou pour bonifier d'autres sources.

Les défis en matière d'efficacité
L'un des sujets de préoccupation signalés par quelques informateurs clés était le niveau relativement faible du financement dans le volet Itinérance dans les collectivités rurales et éloignées, et la question de savoir si l'insuffisance de financement peut vraiment avoir des incidences significatives sur l'itinérance. En outre, ce financement va soutenir des collectivités et des organisations qui ont souvent des problèmes importants liés aux capacités.

Un autre sujet de préoccupation exprimé par certains informateurs clés concernait le transfert de l'administration des fonds du programme d'EDSC aux collectivités. On a mentionné que ce transfert avait essentiellement consisté à prendre 15 % des fonds disponibles pour les initiatives et les projets relatifs à l'itinérance et à les appliquer aux coûts administratifs liés aux processus des entités communautaires. L'évaluation n'a pas permis de confirmer, à partir d'un examen des données financières disponibles, dans quelle mesure ce transfert de l'administration au niveau des collectivités s'est accompagné d'une diminution des coûts administratifs pour le Ministère ou d'une augmentation des allocations de fonds globales aux collectivités. Dans le même ordre d'idées, quelques représentants provinciaux et territoriaux ont indiqué que l'accès à l'information sur le programme avait été restreint par rapport à l'époque où le gouvernement fédéral participait de façon plus directe à l'exécution du programme.

7. Conclusion

7.1 Pertinence

Il y a un besoin pressant continu pour une stratégie de partenariat qui favorise les efforts intégrés des collectivités à l'aide de nouvelles approches afin de régler les problèmes liés à l'itinérance à l'échelle des collectivités. En dépit des efforts coordonnés et continus déployés au cours des 20 dernières années pour lutter contre l'itinérance au Canada, il reste des défis considérables à relever. Cela est lié en particulier à l'itinérance chronique et épisodique et à d'autres groupes vulnérables tels que les jeunes, les femmes et les enfants, et les Autochtones, tous représentés dans une certaine mesure chez les sans-abri de façon chronique et épisodique.

Le programme est principalement axé sur les sans-abri de façon chronique et épisodique, ce qui correspond à la situation des plus grands utilisateurs du réseau de refuges d'urgence. La structure du programme aborde bon nombre de facteurs qui contribuent à l'itinérance et de secteurs de besoin particuliers, notamment en appuyant les approches visant à s'attaquer aux obstacles systémiques et sociétaux au logement, la prestation de services d'aide au logement ainsi que l'accès aux services sociaux et de santé au sein des collectivités. Le manque de logements abordables a été cité au nombre des principaux facteurs contribuant à l'itinérance dans de nombreuses collectivités et jouant un rôle essentiel à la réussite de l'approche « Logement d'abord ». Ce problème n'est pas abordé directement par la structure du programme et dépasse le mandat d'EDSC.

7.2 Mise en œuvre

La mise en œuvre de l'approche « Logement d'abord » a connu une belle progression au cours des deux premières années du programme. Les facteurs ayant contribué à faciliter la mise en œuvre incluent notamment l'accent de la structure du programme mis sur la planification et la collaboration communautaires, les projets de préparation et le calendrier de transition, la mesure dans laquelle l'approche « Logement d'abord » avait déjà été mise en œuvre dans certaines collectivités et l'acceptation de l'approche « Logement d'abord ». Les défis incluaient la perception d'une mise en œuvre rapide de l'approche, des objectifs ambitieux et le manque continu de logements abordables dans de nombreuses collectivités.

La communication et la coordination au sein du programme fonctionnent bien. De nombreux groupes et de nombreuses unités participent aux divers aspects du programme, ce qui peut poser des défis. Cependant, ceux-ci sont relevés dans une certaine mesure au moyen de l'élaboration ou du maintien de divers mécanismes de communication et de coordination.

Les exigences du programme en matière de surveillance et de production de rapports sont contraignantes à l'échelle communautaire. Un grand nombre d'exigences de surveillance et de production de rapports ne sont pas coordonnées avec les autres sources de financement à l'échelle provinciale et territoriale.

7.3 Résultats préliminaires

L'accent mis sur l'approche « Logement d'abord » a contribué à la coordination des programmes et des services dans les collectivités. Pour les personnes qui s'engagent dans le processus de mise en œuvre d'une approche « Logement d'abord », les étapes initiales de la coordination des programmes et des services ont été améliorées en partie grâce au programme qui se concentre de façon continue sur la nécessité de conseils consultatifs communautaires diversifiés et

la participation de tous les intervenants, en plus des divers projets de préparation entrepris, afin d'accroître la participation des intervenants et de soutenir des mécanismes de coordination, tels que des équipes de gestion des cas graves. Les principaux points à améliorer portent sur une meilleure coordination et une meilleure harmonisation entre les priorités en matière de financement, les définitions et les systèmes de données du programme et des provinces et territoires.

La participation des intervenants à la résolution des problèmes d'itinérance des collectivités est en partie facilitée par l'élément de la structure du programme qui consiste à encourager les collectivités à créer et à maintenir un conseil consultatif communautaire diversifié. Les niveaux de représentation gouvernementale des administrations fédérale, provinciales et territoriales n'ont pas toujours été appropriés. La sous-représentation de certains secteurs communautaires importants, notamment le secteur privé, les services de police et les services correctionnels et les associations de propriétaires, peut avoir une incidence sur l'efficacité des partenariats. Un autre défi observé concerne la participation de personnes ayant vécu l'expérience de l'itinérance.

À ce stade précoce, le programme a dépassé l'objectif de placements en logement des clients de « Logement d'abord ». Par exemple, tel que mentionné précédemment, le programme visait à placer 3 000 personnes dans des logements à long terme d'ici 2015 à 2016, mais les dossiers indiquent que près du double étaient logés de façon stable durant les deux premières années de mise en œuvre (n = 6932). En outre, 73 % des clients ont été placés dans les 90 jours suivants. Le programme affiche des contributions positives précoces dans ses efforts pour accroître l'autonomie et la stabilité financières des clients de « Logement d'abord » ou d'autres approches. Par exemple, 46 % des clients ont accru leur participation sociale et 49 % des clients qui étaient au chômage ont obtenu un emploi à temps plein. Compte tenu de ces premières indications liées à des résultats positifs, on s'attend à ce que le programme contribue au résultat finalement recherché, à savoir la prévention et la réduction de l'itinérance.

À la suite des données présentées dans cette évaluation, trois recommandations ont été formulées.

Recommandations

1) Accroître la souplesse dans le cadre de « Logement d'abord » afin de permettre la mise en place d'interventions « Logement d'abord » à l'intention d'une plus grande proportion de la population de sans-abri au-delà des catégories d'itinérants épisodique ou chronique.

À l'heure actuelle, l'approche « Logement d'abord » est axée sur les personnes qui sont sans abri de façon chronique et épisodique. Le programme emploie une définition de « chronique » et « épisodique » qui est perçue par les collectivités

comme étant relativement restrictive et parfois difficile à mettre en œuvre au niveau communautaire. En accordant plus de souplesse à l'égard des personnes pouvant accéder à « Logement d'abord », le programme serait susceptible de mieux s'harmoniser avec les priorités communautaires et d'augmenter sa portée afin de prendre en charge de plus grandes proportions de la population de sans-abri actuellement non incluses.

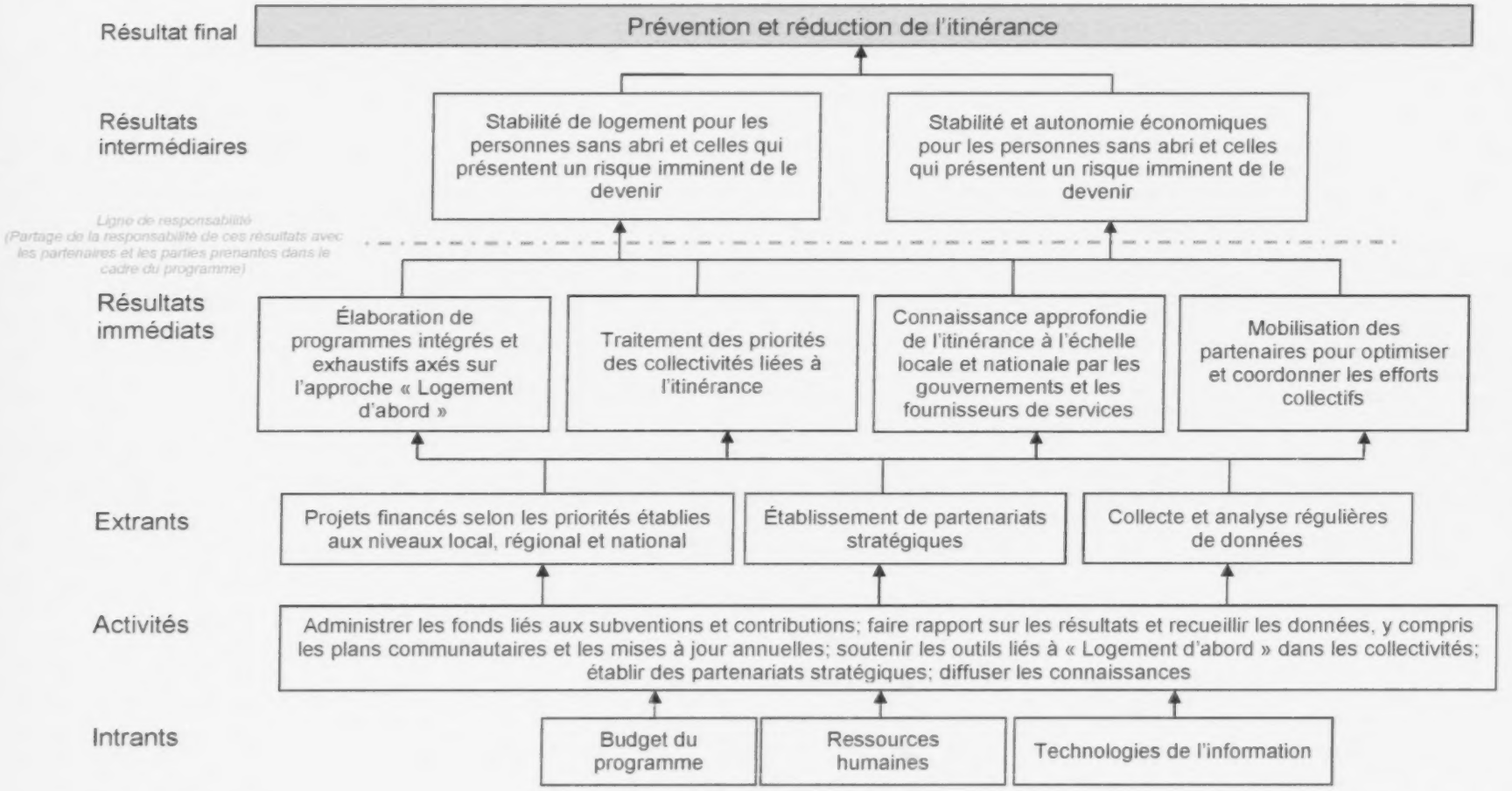
2) Promouvoir davantage la participation de divers groupes aux conseils consultatifs communautaires, tels que le secteur privé, les services de police et correctionnels, les associations de propriétaires et les personnes ayant vécu une expérience liée à l'itinérance ou qui ont des connaissances expérientielles en la matière.

Étant donné l'importance accordée aux partenariats et à la planification communautaire ainsi qu'à des solutions locales à l'itinérance, il serait avantageux de poursuivre les travaux pour assurer une plus grande diversité de participation aux conseils consultatifs communautaires. L'évaluation a constaté la sous-représentation de certains groupes importants. De plus, une plus forte représentation des personnes ayant vécu une expérience liée à l'itinérance dans les conseils consultatifs communautaires améliorerait probablement la pertinence et la qualité de la planification et des projets.

3) Examiner les exigences de production de rapports afin de réduire le fardeau que doivent assumer les collectivités relativement aux coûts de la collecte d'informations nécessaires à la surveillance et à la mesure du rendement.

Bien que les exigences en matière de rapports contribuent à l'information disponible afin de surveiller le programme et de fournir des données à l'échelle nationale en vue de mieux comprendre les problèmes liés à l'itinérance au Canada, certaines collectivités précisent qu'elles perçoivent la production de rapports comme une tâche contraignante. Un examen plus approfondi des exigences actuelles en matière de production de rapports est requis pour déterminer comment atteindre un meilleur équilibre. Les aspects à prendre en compte pourraient inclure une meilleure harmonisation des exigences liées aux rapports avec celles des autres partenaires clés (p. ex. les provinces et les territoires) et l'examen et l'amélioration des modèles de rapports.

Annexe 1 – Modèle logique du programme



Annexe 2 – Questions de l'évaluation

Question de l'évaluation	Section du présent rapport	Source de données
1. Dans quelle mesure le gouvernement fédéral doit-il aider les collectivités à prévenir et à réduire l'itinérance, en particulier chez les sans-abri de façon chronique et épisodique?	Section 3.0	• Examen des documents et de la littérature • Examen de la littérature • Entrevues avec des informateurs clés • Études de cas
2. Dans quelle mesure la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance est-elle conçue et mise en œuvre efficacement?	Section 4.0	• Examen des documents et de la littérature • Examen des données et des dossiers administratifs • Entrevues avec des informateurs clés • Études de cas
3. Les collectivités désignées appliquent-elles une approche « Logement d'abord »?	Section 4.0	• Examen des documents et de la littérature • Examen des données et des dossiers administratifs • Entrevues avec des informateurs clés • Études de cas
4. Les multiples intervenants (p. ex. les provinces et territoires, les municipalités, le secteur bénévole, le secteur privé, etc.) sont-ils mobilisés afin de lutter contre l'itinérance?	Section 5.0	• Examen des données et des dossiers administratifs • Entrevues avec des informateurs clés • Études de cas
5. Les programmes et services mis en place dans les collectivités désignées sont-ils coordonnés afin de réduire l'itinérance?	Section 5.0	• Examen des données et des dossiers administratifs • Entrevues avec des informateurs clés • Études de cas
6. Dans quelle mesure les priorités communautaires en matière d'itinérance ont-elles été prises en compte?	Section 5.0	• Examen des données et des dossiers administratifs • Entrevues avec des informateurs clés • Études de cas
7. Dans quelle mesure la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance contribue-t-elle à une meilleure compréhension de l'itinérance?	Section 5.0	• Examen des données et des dossiers administratifs • Entrevues avec des informateurs clés • Études de cas
8. La Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance a-t-elle contribué à la stabilité du logement pour les sans-abri et	Section 6.0	• Examen des données et des dossiers administratifs • Entrevues avec des

ceux qui présentent un risque imminent de le devenir?		informateurs clés • Études de cas
9. La Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance a-t-elle contribué à la stabilité et à l'autonomie économiques des sans-abri et de ceux qui présentent un risque imminent de le devenir?	Section 6.0	• Examen des données et des dossiers administratifs • Entrevues avec des informateurs clés • Études de cas
10. La Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance a-t-elle contribué à la prévention et à la réduction de l'itinérance?	Section 6.0	• Examen des données et des dossiers administratifs • Entrevues avec des informateurs clés • Études de cas
11. La Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance a-t-elle mis en œuvre des stratégies permettant de réduire au minimum les processus administratifs, tout en optimisant l'obtention des résultats?	Section 7.0	• Examen des données et des dossiers administratifs • Entrevues avec des informateurs clés • Études de cas

Annexe 3 – Méthodes d'évaluation

De nombreuses sources de données ont été utilisées afin de procéder à l'évaluation de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, y compris la revue de la littérature et de documents, l'examen de données et de dossiers administratifs, des entrevues réalisées avec des informateurs clés et des études de cas. Un expert en itinérance et en logement a été recruté afin d'appuyer l'évaluation tout au long du processus, notamment l'élaboration de la méthodologie d'évaluation, la revue de la littérature et des documents, les instruments de collecte de données et le rapport final.

Revue de la littérature et des documents
La revue de la littérature et de documents comprenait des documents internes au gouvernement du Canada et des documents produits à l'externe. Les premiers comprenaient des documents produits par le programme afin d'appuyer les bénéficiaires de financement et d'autres documents du programme, tandis que les seconds comprenaient des recherches universitaires, de l'information provenant de sites Web et des rapports organisationnels provinciaux et territoriaux ainsi que d'autres documents pertinents. La revue a porté sur des documents évalués par des pairs et de la littérature grise.

Examen des données et des dossiers administratifs
L'examen des données et des dossiers administratifs a utilisé les données recueillies pour les deux premières années de la période de financement, soit les exercices 2014 à 2015 et 2015 à 2016, afin d'étudier le rendement du programme, y compris l'atteinte des résultats escomptés. Les sources analysées comprenaient :

- Système commun pour les subventions et les contributions
- Plans communautaires et mises à jour annuelles
- Réseau des rapports électroniques et d'information sur l'itinérance
- Système d'information national sur l'itinérance
- Indicateurs de progrès des collectivités

Entrevues avec les informateurs clés
Des entrevues avec des informateurs clés ont été menées afin de fournir des réponses aux questions de l'évaluation. Les groupes comprenaient le personnel de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance d'EDSC à l'administration centrale, des représentants de Service Canada des diverses régions, des représentants provinciaux et territoriaux, des représentants communautaires des entités communautaires ou des conseils consultatifs communautaires des collectivités désignées, d'autres intervenants et des experts en logement et en itinérance. Des groupes d'informateurs clés ont été choisis pour offrir un large éventail de points de vue provenant tant de l'intérieur que de l'extérieur du gouvernement du Canada. Au total, 53 entrevues ont été menées auprès de 65 participants.

Études de cas
L'évaluation concernait des études de cas portant sur quatre collectivités. Les collectivités faisant l'objet d'études de cas ont été choisies en consultation avec la Direction de l'évaluation et des représentants de la Direction des partenariats de développement communautaire et de lutte contre l'itinérance et de la Direction générale des opérations de programmes d'EDSC à partir des critères suivants :

- deux collectivités devraient être choisies parmi les huit plus grandes collectivités désignées et deux parmi les collectivités désignées de taille moyenne [41];
- les collectivités devraient être choisies pour offrir une représentation de l'ensemble du Canada;
- au moins une collectivité devrait avoir une population autochtone substantielle;
- toutes les collectivités devraient être relativement proches d'atteindre leurs allocations ciblées pour « Logement d'abord » figurant dans les plans communautaires ou disposer d'un montant important de financement global destiné à « Logement d'abord ».

Après discussions et consultation, les collectivités suivantes ont été choisies selon les critères :

- Edmonton (Alberta) (l'une des huit grandes collectivités)
- Fredericton (Nouveau-Brunswick)
- Hamilton (Ontario) (l'une des huit grandes collectivités)
- Victoria (Colombie-Britannique)

Des entrevues avec des informateurs clés ont été menées auprès des intervenants de chaque collectivité afin de fournir des réponses aux questions de l'évaluation. Au total, 32 entrevues ont été menées auprès de 40 participants.

Analyse comparative entre les sexes plus
Une analyse comparative entre les sexes plus a été appliquée à la présente évaluation, comme en témoignent ses recommandations. Plus particulièrement, les besoins des groupes sociodémographiques vulnérables ainsi que les lacunes et les orientations prometteuses en matière de prestation de services ont été soulignés.

[41] À l'exclusion des collectivités du Québec; le Québec n'a pas participé à l'évaluation.